Evolución Histórica

y

Administrativa de las Comunas



CONCURSO LITERARIO

Funcionariado Municipal

1945



Concurso Funcionariado Municipal en celebración del 25 de Agosto 1825

TEMA

"Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas

Por 1º de Enero de 1730."

148



CARLOS A. GALAN
(PARAGUAYO)



B. PREFASI TEJERIA
(URUGUAYO)

ANTECEDENTES

Copias y extractos del expediente oficial Carpeta N.º 568 de la Comisión Municipal de Cultura.

Montevideo, julio 14 de 1942.

ATENTO: La iniciativa promovida por el Encargado de la Biblioteca Técnica del Palacio Municipal, don Juan Ilaria, en el sentido de incluir en los números del programa municipal conmemorativo del aniversario patrio del 25 de Agosto algunos relativos a la actividad intelectual del funcionariado;

CONSIDERANDO: Que es acertado estimular en tal orden de tareas la acción del personal de la Comuna, acentuando el homenaje a las grandes efemérides con su vinculación a obras de provecho y perfeccionamiento cultural;
El Intendente Interventor de Montevideo,

RESUELVE:

1.º Promover entre el funcionariado municipal, en conmemoración de la festividad patria del 25 de Agosto, un concurso referido a los siguientes temas: A) Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas. B) Importancia del libro como factor de ilustración técnica y como contribución al desarrollo de las ideas sobre los servicios municipales. C) Trabajo en prosa sobre las Bellezas Naturales de Montevideo y D) El aporte del Municipio a la cultura artística nacional.

2.º Cometer a la Comisión Municipal de Cultura la formulación del programa respectivo y organización del acto de distribución respectivo de premios

3.º Pase a la Comisión Municipal de Cultura a los efectos dispuestos. — BENIGNO PAIVA IRISARRI, (Intendente Interventor); MIGUEL A. CLAVELLI, (Secretario).

CONSTITUCION DEL JURADO: Por la Intendencia Municipal de Montevideo, Dr. Juan José Carbajal Victorica y Arq. don Américo Ricaldoni (Carpeta N.º 904); por la Comisión Municipal de Cultura, Arq. don Eugenio P. Baroffio y Dr. Miguel A. Clavelli (acta N.º 145); por el Club Municipal, señor Agustín N. Benzzano (carpeta N.º 825).

RESUMEN DE LOS TRABAJOS PRESENTADOS A CONCURSO, en el período de admisión clausurado el día 17 de octubre de 1942:

Tema A. siete (7) trabajos. Lemas: "Rooly", "Charrúa", "El Historiador X. y el 9080", "Chance", "Démocracia", "1.º de Enero de 1730" y "Víctor" Tema B. dos trabajos (2). Lemas: "Necrus" y "Cebes el Tebano". Tema C. tres trabajos (3). Lemas: "Ventura del Milagro", "Alas y Acero" y "Juancito". Tema D. dos (2) trabajos. Lemas: "Oberland" y "Amenhotep".

FALLO DEL JURADO

En Montevideo, a los cinco días del mes de Julio del año mil novecientos cuarenta y cuatro, el Jurado designado para dictaminar sobre los trabajos

presentados al Concurso promovido por la Intendencia Municipal, entre los funcionarios de sus dependencias, para conmemorar la fiesta patria del 25 de Agosto, reunido para dictaminar su fallo, y después de repetidas sesiones para el cambio de ideas surgidas del examen que individualmente hicieron cada uno de sus miembros de los trabajos presentados al Concurso y que responde a los cuatro temas propuestos, por unanimidad

RESUELVE:

1.º) Adjudicar, con arreglo a las bases, el primer premio establecido para el tema "Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas", al autor del trabajo que lleva por lema: "1.º de Enero de 1730". 2.º) Proponer, por las razones propuestas en el informe que con esta fecha y con este fallo se eleva a la Comisión Municipal de Cultura, que se acuerde una Mención Especial de ochenta pesos ($ 80.00) a cada uno de los trabajos señalados por los lemas: "Víctor", "Chance", "Alas y Acero" y "Amenhotep". Y para que conste así, se labra la presente Acta que firman en la fecha ut-supra: Arq. Eugenio P. Baroffio, Dr. Miguel A. Clavelli, Arq. Américo Ricaldoni y Agustín N. Benzano.

Montevideo, julio 5 de 1944.

Señor Presidente de la Comisión Municipal de Cultura, don Orestes Baroffio.

" .... El tema A. sobre "Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas", asume en su extensión una latitud que necesariamente impone para su estudio, una visión de la historia de las instituciones comunales, en el mundo y a través de los siglos, que resulta de dificilísima posibilidad de síntesis, por su extensión y su complejidad"..., Por fin, después de no pocas indecisiones frente a las proposiciones de las bases y al espíritu que animó desde el principio sus deliberaciones, pudo llegar a las conclusiones siguientes:

1.º) Que de los siete (7) trabajos presentados al tema A. "Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas", el que responde en conjunto al tema, en todo su alcance y significación, es el que lleva el lema: "1.º de Enero de 1730" y que por su exposición y equilibrio en el desarrollo de la materia en los diversos capítulos es el que mayor mérito tiene, a juicio del Jurado.

2.º) Que por la especial aplicación al desenvolvimiento de la institución de gobierno comunal en nuestro país, los trabajos cuyos lemas son: "Chance" y "Víctor", acusan méritos que los distinguen de los demás, **aunque con respecto al alcance del tema propuesto estén en condiciones menos favorables que el que lleva por lema: "1.º de Enero de 1730".**

"...Que, como puede apreciarse por lo expuesto, el Jurado sólo halla un trabajo que justifique la adjudicación de un Primer Premio: El del tema "Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas", que se distingue con el lema: "1.º de Enero de 1730"; pero considera que sería justo y razonablemente ajustado a los propósitos de estímulo al funcionario estudioso que inspira el concurso el adjudicar, por parte de la Intendencia Municipal, una mención especial a cada uno de los trabajos que el Jurado ha señalado como merecedores de una distinción"...

Montevideo, julio 19 de 1944.

Señor Intendente Municipal de Montevideo, Ingeniero Don Juan P. Fabini.

En consecuencia, considera adjudicado el Primer Premio de la Sección A. del Concurso, "Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas" ($ 100.00), al trabajo presentado bajo el lema: "1.° de Enero de 1780", del cual resultaron autores, una vez abierto en Comisión el sobre de identidad reglamentario, los señores Carlos A. Galán y B. Prefasi Tejería, funcionarios de las Direcciones de Saneamiento e Instalaciones Mecánicas y Eléctricas, respectivamente.

Que sería digna de la mayor atención y aprobación por la Intendencia de Montevideo, las consideraciones por las cuales se propone la instauración de 4 menciones de $ 80.00 cada una, a los trabajos presentados bajo lemas: "Victor", "Chance", "Alas y Acero" y "Amenhotep", los dos primeros en la Sección A. "Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas" y los dos restantes en las secciones C. y D., "Trabajo en prosa sobre las Bellezas Naturales de Montevideo" y "El aporte del Municipio a la cultura artística nacional", respectivamente.

Que también considera esta Comisión digno del carácter especialísimo del presente Concurso entre Funcionarios Municipales, que sería plausible la publicación del trabajo distinguido con el primer Premio, trabajo que, de acuerdo con las bases del certamen (Art. 9.°), es de propiedad de la Intendencia, quien podría disponer su publicación con carácter de distribución gratuita.

Se permite esta Comisión señalar ante el señor Intendente que la periódica distribución de obras publicadas por la Intendencia Municipal de Montevideo y la Comisión Municipal de Cultura, contribuye a atender las relaciones con todas las comunas del interior y del exterior del país, así como a una mayor atención y consideraciones para con la cultura ciudadana que esta Comisión cree representar.

En relación con el acto de entrega de premios que el articulado del llamado a Concurso establecía, (Art. 10.°), esta Comisión considera que podría realizarse en la propia Intendencia de Montevideo, con la difusión interna y externa del mayor carácter posible, de acuerdo con el estímulo moral hacia el funcionariado, que este certamen contempla y produce desde su inicie.

Para un mejor conocimiento de todo lo actuado, tengo el agrado de adjuntar al señor Intendente, las Actas del Jurado, (instalación y fallo); las consideraciones del mismo; las actuaciones iniciales del certamen; su reglamentación por esta Comisión; la aprobación correspondiente; un sobre de la Comisión, conteniendo los sobres de identidad lacrados reglamentariamente; el sobre abierto del trabajo premiado con la hoja de identidad respectiva, y demás constancias sobre el particular. Saludan al señor Intendente con la mayor consideración. — Firmados: ORESTES BAROFFIO, (Presidente); ANDRES PERCIVALE, (Secretario).

Montevideo, 17 de agosto de 1944.

Res. 12.542 (348-42). — VISTAS estas actuaciones elevadas por la Comisión Municipal de Cultura, referentes al Concurso Literario convocado entre los funcionarios municipales como adhesión a la fecha patria del 25 de agosto de 1825, con los temas y demás condiciones dispuestas por resolución números 359 y 1.822, fechas 14 de Julio y 5 de setiembre de 1942; **RESULTANDO:** que

el Jurado respectivo se expide en el informe que antecede, significando que por unanimidad ha resuelto adjudicar el Primer Premio entre los trabajos presentados para el tema: "Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas", —por la cantidad de cien pesos—, al que lleva por lema: "1.º de Enero de 1930" y que una vez abierto el sobre de identidad reglamentario, resultó pertenecer a los señores Carlos A. Galán y B. Prefasi Tejería, funcionarios de las Direcciones de Saneamiento e Instalaciones Mecánicas y Eléctricas, respectivamente; CONSIDERANDO: que a juicio del Jurado dicho trabajo es el de mayor mérito, por ser el que responde, en conjunto, al tema en todo su alcance y significación; proponiendo, asimismo, en virtud de no hallar otros trabajos que justifiquen la adjudicación de más primeros premios, la creación de menciones especiales de estímulo para los que llevan los lemas: "Víctor", "Chance", "Alas y Acero" y "Amenhotep", presentados los dos primeros al mismo tema, y los dos restantes sobre "Bellezas Naturales de Montevideo" y "El aporte del Municipio a la cultura artística nacional", respectivamente, asignándoles a cada uno de éstos, la cantidad de ochenta pesos ($ 80.00), como compensación de los gastos que su presentación hubiera ocasionado a sus autores,

La Intendencia Municipal de Montevideo

RESUELVE:

1.º Aprobar el Fallo de referencia, asignándose, por consiguiente, a) Un Primer Premio por la cantidad de cien pesos, al trabajo que lleva por lema: "1.º de Enero de 1730", correspondiente a los señores Carlos A. Galán y B. Prefasi Tejería, funcionarios de las Direcciones de Saneamiento e Instalaciones Mecánicas y Eléctricas, respectivamente; y b) Cuatro menciones especiales de estímulo, con la cantidad de ochenta pesos a cada uno de los trabajos presentados con los lemas "Víctor", "Chance", "Alas y Acero" y "Amenhotep".

2.º) El importe de los aludidos premios, que asciende a la suma de cuatrocientos veinte pesos ($ 420.00), se imputará al rubro de: "Extraordinarios e Imprevistos".

3.º) Previa intervención por el Departamento de Hacienda, e imputación por la Contaduría General, vuelva a la Comisión Municipal de Cultura para la apertura de los sobres de identidad de los autores de los cuatro trabajos a los que se disciernen las menciones de estímulo, y demás efectos que correspondan. — JUAN P. FABINI, (Intendente Municipal); FRANCISCO PACHECO, (Secretario del Interior).

Montevideo, agosto 28 de 1944.

Señor Intendente Municipal de Montevideo, Ingeniero don Juan P. Fabini. —
Presente.

En consecuencia, esta omisión, debe manifestar: que los autores del t bajo distinguido con el Primer Premio resultaron ser, una vez abierto el s de identidad correspondiente, los señores Carlos A. Galán y B. Prefasi T funcionarios de las Direcciones de Saneamiento e Instalaciones Mecán Eléctricas, respectivamente. Que los autores distinguidos con las m el según la apertura de sobres de identidad realizada en esta Comisi día de la fecha, resultaron ser los siguientes:

Del lema "Víctor", el doctor Isaac Ganón, ciudadano legal, Procurador de Rentas Municipales, funcionario de la Dirección de Rentas; del lema "Chançe", el señor Horacio José Jacob Pigni, funcionario de la Sección Planillas de Pavimentos, de la Dirección de Vialidad, actualmente en comisión en la Oficina Jurídica; del lema "Alas y Acero", la señorita Emma Camargo, funcionaria de la Dirección de Tránsito Público; y del lema "Amenhotep", el señor José E. Tejería, funcionario de la Secretaría del Interior de la Intendencia.

En relación con la entrega de los referidos premios y para no demorarlos en demasía con preparación de ceremonias complicadas, esta Comisión cree que se podría contemplar convenientemente lo establecido en las bases del Concurso, Art. 10.º, organizándose en los propios salones de la Intendencia de Montevideo, acto en el cual señor Intendente o quien le representara o un Delegado de esta Comisión, haría uso de la palabra ante los funcionarios premiados, para hacerles entrega de los premios o una constancia especial de la satisfacción de la Intendencia Municipal por la labor de sus funcionarios.

A esa sencilla ceremonia, a la cual debería dársele la mayor publicidad y significación pública, se invitaría en especial a los miembros de Comisiones de la Intendencia, Directores de las Oficinas a cuyo personal pertenecen los agraciados, funcionarios de las mismas, Directores y alto personal de otras dependencias municipales y al público en general.

Resta a esta Comisión, hacer presente ante esa Superioridad la conveniencia que habría en abordar la publicación del trabajo premiado, lema: "1.º de Enero de 1730", publicación que, a la vez que honraría a la Comuna Montevideana, en la capacidad y distinción de sus funcionarios, documentaría un estudio de las Comunas en nuestro país. De aprobarse la publicación que se aconseja, la noticia podría ser parte del texto del discurso a pronunciarse en la entrega de premios que en el considerando anterior se programa. Considerando haber cumplido en todas sus partes la labor que se le encomendara a esta Comisión, saludan al señor Intendente, con la mayor consideración y estima, y para mejor constancia adjuntan el expediente respectivo. — ORESTES BAROFFIO, (Presidente); ANDRES PERCIVALE, (Secretario).

Montevideo, setiembre 5 de 1944.

De acuerdo con la resolución de la Intendencia e informe de la Contaduría General, gírese la orden de pago correspondiente por la cantidad de cuatrocientos veinte pesos ($ 420.00), a favor de la Tesorería General y vuelva a la Comisión Municipal de Cultura a sus efectos. — JUAN P. FABINI, Intendente Municipal; MIGUEL A. CLAVELLI, Secretario.

Montevideo, setiembre 25 de 1944.

Habiéndose recibido una solicitud de los autores del trabajo distinguido con el Primer Premio, señores Carlos A. Galán y B. Prefasi Tejería, para que se les permita la publicación de la obra y para sacar copia de los antecedentes y fallo con destino a la misma publicación, esta Comisión acuerda declarar a los señores mencionados autores del trabajo presentado bajo el lema: "1.º de Enero de 1730", autorizados para proceder a la publicación de la obra. Al mismo tiempo, resuélvese facilitar a los referidos señores el expediente correspondiente a los efectos del conocimiento y copia de las diversas actuaciones. — ORESTES BAROFFIO, Presidente; ANDRES PERCIVALE, Secretario.

BIBLIOGRAFIA

AMIANA, MANUEL A.:
Revista Municipal del Distrito de Santo Domingo. N.° 4.

ARCHIVO ADMINISTRATIVO:
Acuerdos.

BARBOT, RAUL:
Autonomía Municipal.

BARRAQUERO, JULIAN:
Espíritu y Práctica de la Constitución Argentina.

BAUZÁ:
Estudios constitucionales.

BAUZA:
La dominación española.

BIELSA, RAFAEL:
Anuario del Instituto de Derecho Público. Tomo I.

BLANCO ACEVEDO, PABLO:
El Gobierno Colonial en el Uruguay.

BOVADILLA:
Política para Corregidores.

COUTURE, EDUARDO J.:
Un Esquema Histórico de nuestro Gobierno Municipal.

DEMICHELI, ALBERTO:
El Gobierno Local Autónomo. Tomo I.

ESCRICHE:
Diccionario de Legislación y Jurisprudencia.

ESPASA:
Enciclopedia Universal Ilustrada .Tomo 37.

GARCIA, JUAN AGUSTIN:
La Ciudad Indiana.

GRECA, ALCIDES:
Derecho y Ciencia de la Administración Municipal.

LOPEZ, LUCIO V.:
Derecho Administrativo.

JANE, CECIL:
Libertad y Despotismo en la América Hispana.

MAXEY:
Municipal Goverment.

MEMORIA:
Primer Congreso Panamericano de Municipios, realizado en la Habana (1938).

MITRE:
Comprobaciones Históricas.

MITRE:
Historia de Belgrano. Tomo I.

PENA, CARLOS MARIA DE:
Montevideo y su Departamento hasta 1889.

PENA, CARLOS MARIA DE:
Anales de la Universidad. Tomo X.

POSADA, ADOLFO:
El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna.

POSADA, ADOLFO:
Prólogo a: "El Gobierno de la Ciudad" de Rowe.

PRICE:
American Conmowalth.

REDLICH:
Le Goverment Local en Anglaterre.

ROWE:
El Gobierno de la Ciudad.

ROWE:
Derecho Administrativo Comparado. Trad. esp. Tomo I.

SALGADO:
El Gobierno Indiano.

SARMIENTO, D. F.:
Conflictos y Armonías de las Razas.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE:
Le Democracia en América.

TORRE, LISANDRO DE LA
Régimen Municipal.

LAMAS, ANDRES:
El escudo de la ciudad (documentos históricos).

MORENO, FULGENCIO R.:
La Ciudad de la Asunción. . . .

EVOLUCION HISTORICA Y ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNAS.

VISION GENERAL DEL TEMA

"El Municipio es la mejor escuela práctica del ciudadano para el laborioso y fecundo aprendizaje del Gobierno Democrático". (1)

(1) Carlos M.ª de Pena: "Montevideo y su Departamento hasta 1889", pág. 77.

Desarrollar la vida histórica y administrativa de las comunas, desde su primera edad a nuestros días, significa ejecutar la proyección de diversos fenómenos sociológicos que intervienen, —con matiz de profundos problemas,— en la formación y carácter de nuestras instituciones democráticas.

Es en la comunidad, pues —dice Alexis de Tocqueville, (1)— donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen a éste gustar del uso pacífico de la ciencia y servirse de ella. Sin instituciones comunales, podrá una nación darse un gobierno libre, pero ella carecerá de libertad. Pasiones pasajeras, interés de un momento, mil accidentales circunstancias podrán darle las formas exteriores de la independencia; pero el despotismo, refugiado en el interior del cuerpo social, aparecerá tarde o temprano, en la superficie".

Todo cuanto queramos significar respecto del instituto en sí, habrá de remontarnos, necesariamente, a aquella primitiva, rudimentaria y tosca organización que sirvió de basamento a la estructuración actual del régimen que lo define. En la solidez indiscutible de los principios sociológicos encontramos la razón de nuestras afirmaciones, porque ello es obra, —y así hemos llegado a la organización actual,— de la convivencia en los conglomerados urbanos.

De ahí parten los diversos problemas: del imperioso e ineludible sentido social del Hombre que lo lleva a asociarse para vivir porque su condición humana no le permite la realización de una práctica aislacionista.

Una verdadera legión de tratadistas ha estudiado el pavoroso problema del crecimiento de pueblos y ciudades y determinado los fenómenos que provoca ese crecimiento. Y así han surgido, paralelamente diversas soluciones prácticas.

---

(1) "La Democracia en América", págs. 71 y 72.

Aquella organización, decíamos, rudimentaria y tosca, no debe mover a risa. Tampoco hemos de juzgar a aquellos buenos e intencionados vecinos con la ligereza propia de quien no ha sabido situarse en el momento histórico donde hubo de actuar y desarrollarse la célula madre de la organización actual de la comuna.

Es preciso vivir ese momento y darle su importancia.

¿No decimos, acaso, que la evolución de la vida comunal se opera en razón de las necesidades sentidas por el conglomerado social, a medida que surgen las nuevas modalidades que imprimen, paulatinamente, un sello propio a la sociedad en sí?. . .

Pues bien: para aquella primitiva sociedad bastó (y aún resultó fatigosa tarea), la simple preocupación por el riego y barrido de las calles, su alumbrado y la recolección de las basuras. . .

Pretender más de aquéllos, sería demostrar, pues, que no sabemos situarnos en el momento de la vida en comienzos de un régimen que habría de depararnos el ejercicio de una disciplina plasmada en la forma actual. Desde aquella simple concepción, —estado larvario que con la acción del tiempo habría de sufrir grandiosa metamórfosis,— iremos recorriendo y estudiando las distintas etapas de su evolución transformista. Junto a la fecha que indica el momento histórico y junto al desarrollo orgánico de su faz administrativa, hemos procurado, —porque en la materia estamos y el tema lo permite,— dar el matiz jurídico que lo distingue y que exige, como consecuencia de la tremenda transformación operada en el curso de su vida como órgano primordial y básico de nuestro actual régimen democrático.

Porque, al decir de Posada (1), desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo y lo convierte en base de la convivencia con sus semejantes y construye viviendas, formando, alrededor de un núcleo de atracción una población descentrada o dispersa en pequeños grupos, — pero entre sí relacionados merced o a causa, más que del parentesco, de la proximidad o contigüidad espacial surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la largo, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común, —territorial,— se convertirá en régimen de "policía" y, por fin, en régimen "local o municipal".

En la sociedad humana, pues, encontramos el origen de las comunas.

---

(1) "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna", pág. 28.

De la necesidad de organizarse en sociedad, vale decir, en núcleos de convivencia que habría de unir a los hombres entre sí, nace, conforme a esa necesidad, la de reclamar la presencia de "algo" que los guíe administrativamente.

Sus primeros balbuceos, sus primeras formas, no son más que una concepción rudimentaria, pobre, que se basta para llenar los cometidos que reclaman las necesidades de la sociedad en comienzos. Pero el tiempo ha de transformar aquella sociedad y puesta ya en orden evolutivo, con nuevas necesidades que atender, nuevas y múltiples modalidades concurren a imprimirle rasgos característicos.

Dentro del proceso evolutivo, marcha siguiendo el ritmo de la transformación Constitucional del Estado, y así la encontramos unida, tan estrechamente conformada a esa organización Constitucional que sus poderes se encuentran interferidos con los del Estado y éste, a su vez no distingue claramente, en muchos casos, sus propios poderes.

Atenas, en la Grecia antigua, es un ejemplo típico de nuestra afirmación. Basta recordar que junto al nombre de Pericles va unida aquella concepción del ciudadano que, en cierto modo, era Juez y Legislador.

Evoluciona en tal forma, con tal ritmo, que hoy día no podemos hablar de sistemas democráticos si no consustancian para la sociedad donde se han de aplicar, el principio de la vida municipal.

La evolución histórica y administrativa de las comunas nos demuestra que éstas no pertenecen a determinado régimen, a determinado pueblo, ni tampoco a una forma determinada de gobierno. No obstante, insistimos en señalar que han ejercido una influencia preponderante en la vida constitucional de los pueblos y que éstos han ejercitado las disciplinas de gobierno libre, estable y demócrata en el seno educador de las comunas. Tan es cierto cuanto afirmamos que, valgan las palabras de Lisandro de la Torre, (1) al referirse a esta acción preponderante de las comunas:

"No produce sólo aquellos beneficios que inmediatamente se derivan de la realización de su objeto. Institución esencialmente natural y libre, tiene influencia en todas las manifestaciones de la actividad política de una nación. Acabamos de decir que es la base de su estabilidad, la garantía más eficaz del orden, la ayuda más poderosa del espíritu práctico de la libertad; todavía queda otra consecuencia de resultados no menos apreciables: es profundamente educadora, en el sentido administrativo y constitucional de la palabra".

---

(1) Lisandro de la Torre: "Régimen Municipal", pág. XIV.

Como una afirmación más, diremos con Julián Barraquero, (1) que "el Municipio es la persona colectiva viviente de cada pueblo, que activando su corriente social, política y económica lleva el aliento saludable al espíritu público, educándolo con el estudio y la administración de sus propios negocios; es el mejor baluarte, la mejor palanca, el mejor gobierno para combatir al aislamiento, último resto de la barbarie que nos hace vivir en un estado contrario a la naturaleza. No basta la existencia de municipalidades para radicar la libertad política; no son ellas, por sí sólas el termómetro de la salud de los pueblos, es preciso, además, que sean libres, que las Constituciones las declaren como un derecho y no como una gracia. Sin municipalidades libres todas las libertades carecen de importancia y sobre sus ruinas se entroniza el caudillaje o la tiranía".

Si será punto de caracterización esta forma en que evolucionan que, para invocar una razón más de nuestras referencias, nos vamos a remitir a un hecho que bien puede catalogarse del momento. Nos referimos a las decisiones que sobre el punto adoptó el Primer Congreso Panamericano de Municipios, realizados en La Habana en 1938.

Fueron éstas:

PRIMER VOTO: "que en las Constituciones de los países de América se reconozca al Municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y la Nación, a fin de que se consolide y desarrolle la institución municipal, sirviendo al propio tiempo de mayor cohesión y unidad a la estructura general del Estado".

SEGUNDO VOTO: "que considera conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del Municipio, garantizando de un modo especial la electividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas y locales".

Bien: hemos pretendido dar una visión general del tema. En tal concepto, procuramos asesorarnos con las opiniones más autorizadas en la materia tratando de ser lo más claro posible al respecto.

Destacada así la importancia del mismo, a grandes rasgos, pasamos a ilustrar respecto de la forma en que ha sido encarado, partiendo

---

(1) Julián Barraquero: "Espíritu y práctica de la Constitución Argentina", págs. 205 y 206.

de las nociones fundamentales y definiciones más necesarias que pretenden preparar al lector, en la interpretación y alcance del tema, continuando con los orígenes del Municipio, su vida en las ciudades antiguas, en el medioevo y trasladándolo luego a la ciudad moderna. Seguidamente damos la reseña de los regímenes municipales en diversos países.

Y finalizando, por último, con el desarrollo del Instituto en nuestro medio, partiendo de los Cabildos hasta llegar al régimen actual, punto al que le dedicamos la atención que merece, procurando llegar a la finalidad perseguida en la amplia concepción del tema en la medida que permiten las bases a que está sujeto.

Entramos, pues, en materia.

E V O L U C I O N

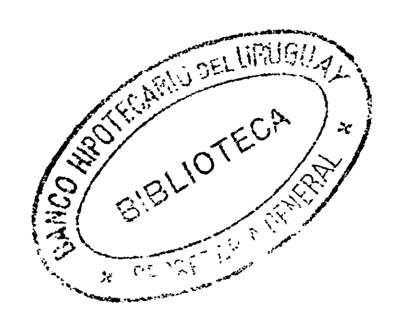
HISTORICA Y ADMINISTRATIVA

DE LAS

C O M U N A S.

C A P I T U L O I

1.ª P A R T E



MUNICIPIO
COMUNA
AYUNTAMIENTO

El empleo de estos vocablos, generalmente, se toma como sinónimos. Entre nosotros únicamente se utilizan los términos "Municipio" o "Comuna".

MUNICIPIO: Este vocablo proviene del latín, "municipium", Entre los romanos, —dice Espasa,— (1), ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma.

COMUNA: También proviene del latín: "comunis". Todo pueblo, dice el diccionario de la lengua, de sualquier provincia, ciudad, villa o lugar. Voz a la vez derivada de la francesa "Commune" que significa lo mismo que ayuntamiento. (2).

AYUNTAMIENTO: . .Al igual que los vocablos anteriores tomc su origen del latín "adiunctum", que significa unír, juntar, o más castizamente ayuntar. El congreso o junta, —dice Escriche,— (3), compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico - político de cada pueblo. Suele llamarse también **regimiento, cabildo, concejo, municipalidad** y **cuerpo municipal.**

CONCEPTO DEL MUNICIPIO. (4):

"Es el municipio una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio, y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, unión de Estados."

(1) "Enciclopedia Universal Ilustrada", T. 37, págs. 231 a 233.
(2) "Autonomía Municipal", de Raúl Barbot, cap. II, págs. 19 y 20.
(3) "Diccionario de Legislación y Jurisprudencia", pág. 336.
(4) Espasa: ob. cit., págs. 231 a 233.

"Decimos que el municipio es una sociedad necesaria para aludir antes que a ninguno otro de sus caracteres, al de **natural**. En cuanto implica la manifestación del principio de sociabilidad en una de las múltiples formas que puede ostentar, en cuanto es asimismo exteriorización de un sentimiento, que nos hace estrechar vínculos indispensables para el propio bienestar común, con nuestros semejantes, haciendo la vida **más humana,** y por ello más perfecta, el municipio tiene que aparecer en la vida como una sociedad **necesaria** o **natural,** nunca como una asociación de carácter primordialmente legal. Afirmar del municipio este último carácter equivaldría a suponer que la ley suplantaba la obra de la sociabilidad. La ley podrá moldear de una u otra suerte ese organismo natural, podrá afirmar para los habitantes del municipio y aún para las autoridades que al mismo gobiernen estos, o los otros derechos, o bien deberes de uno u otro género, pero lo que no podrá hacer nunca es suponer que la asociación es creación suya, cuando no le queda otra misión a la ley, para que sea justa y conveniente, que tomar como base esos elementos naturales para reconocer su existencia y regularla, ni más ni menos que cualquiera otra creación de la vida social."

"En segundo lugar hemos calificado esta sociedad de **orgánica,** además de ser natural y necesaria, y precisamente por serlo. Pero ¿cuáles son los elementos que como órganos integran esta sociedad?; ¿serán los individuos por sí solos? Para que así fuera sería menester que se supusiera que el individuo lo es todo, y nada las concreciones sociales, por muy significadas que fuesen."

"¿Serán las familias esos órganos? El carácter natural a que nos hemos referido nos obliga afirmativamente. Entiende el padre Güenechea, al plantear este problema, que "el elemento inmediato material de que se forma el municipio no es precisamente todo individuo, sino las familias **reales** o **virtuales,** puesto que el hombre, si busca el asociarse en el municipio, es porque en la familia no se basta, ni para defender sus derechos, ni remediar sus necesidades, ni perfeccionar sus facultades, sobre todo las intelectuales y morales."

"Además, los demás miembros de la familia, como sujetos a la cabeza de ella, no tienen su libre disposición; si forman parte de la sociedad, es porque así lo quiere su cabeza y jefe".

"Pero la concepción de lo **orgánico** en la sociedad municipal, debe tener mayores amplitudes que las que la familia supone. Porque el individuo en una y otra de las sociedades políticas, no forma parte de ellas por aparecer enquistado solamente en la familia, constituyéndola, sino también por pertenecer a cualquiera de las

sociedades voluntarias, para fines especiales, creadas por las propias exigencias de la vida humana, indispensables para la vida municipal, del mismo modo que pueden serlo para la vida del Estado: así existen, por ejemplo, una beneficencia municipal y una beneficencia sostenida por el Estado, establecimientos de instrucción de idénticos caracteres, y así sucesivamente."

"Precisamente esta multitud de faces que ofrece la vida pública, en la primera manifestación que de ella percibimos en el municipio, sirve para concertar otro de los caracteres que indicamos en la definición, el de ser el municipio una sociedad **total.** Por el hecho de ser necesaria, auxilia al hombre en todas las determinaciones de su actividad."

"Todas las indicaciones que hasta aquí hemos hecho para explicar la definición responden idénticamente a un solo elemento de la sociedad municipal, el llamado **elemento personal,** indispensable, en cualquiera entidad social por el hecho de serlo. Donde hay sociedad hay personas, porque cada una de éstas lleva en sí su carácter social. Es, pues, el elemento primordial de que debemos hacer mérito."

"Pero en la definición indicamos que esta sociedad ha de hallarse establecida en determinado territorio y con ello aludimos a otro elemento indispensable, el **territorial.** El Estado no se concibe sin territorio, como no se concibe, sin él, el municipio. Las razones que abonan esta afirmación son de distinta naturaleza: una es **jurídica,** otra **política.** Jurídicamente el territorio municipal (término municipal) es preciso tomarle en consideración por el lado del derecho de propiedad. No puede pensarse en hablar de personalidad haciendo caso omiso de la propiedad. Pero la propiedad es un concepto económico base del jurídico, el derecho de propiedad. Ahora bien, este derecho unas veces se aprecia en el municipio refiriéndose a los bienes de **propiedad comunal** (caminos vecinales, dehesas boyales donde existen, calles, plazas, paseos, fuentes, etc)"

"En esta clase de bienes que en el territorio radican, la propiedad es del municipio (por eso se llaman **comunes,** y comunal la propiedad que a ellos afecta) y el aprovechamiento debe regularse por la corporación que representa el municipio, el **ayuntamiento,** para que no haya dificultades o colisiones en ese mismo disfrute de los bienes de comunidad municipal. Otras veces el territorio es la base de sustentación de los bienes llamados **de propios.** Estos bienes son propiedad particular del municipio, y los aplica a sus fines; en definitiva, los beneficiados por estos bienes serán los habitantes del término municipal, pero no se concreta en ellos el aprovechamiento ni ellos disfrutan directamente de los mismos: lo hace el ayuntamiento

en nombre de todos y para hacer a todos más cómoda la vida municipal."

"Otro aspecto tiene también el territorio dentro de la consideración jurídica a que venimos haciendo referencia. Nos referimos a los bienes de propiedad de los particulares, enclavados en el municipio. No pocos servicios puede prestar en este respecto al Estado el municipio que en su término comprende esas diversas propiedades de los particulares (de los vecinos, de los domiciliados, de los forasteros). En España podemos dar fe de ello; el **catastro parcelario,** que es el documento más importante de la estadística territorial, no ha podido formarse todavía por las grandes dificultades que ofrecía, y, sin embargo, los municipios han sido la base de los llamados **amillaramientos** o avaluaciones de la riqueza imponible, llevados a efecto sobre la base de la declaración de los interesados y bajo la inspección de los mismos pueblos. Pues bien; esos amillaramientos están sustituyendo al catastro, y función tan interesante para la vida del Estado como la exacción de la contribución territorial, se ha hecho, merced a aquel recuento de las propiedades de los particulares, por los municipios."

"Hemos aludido también en la definición, con lo cual queda integrado el concepto de la sociedad municipal, al **elemento formal** o **de autoridad,** que hace que dicha sociedad se muestre con personalidad jurídica definida. Los municipios sin esos órganos representativos de su capacidad, y aún de sus relaciones con todo el Estado, no serían más que una sociedad amorfa, sin poder realizar los servicios públicos, que son de su incumbencia".

ORIGEN DEL MUNICIPIO (1).

"El origen de la sociedad municipal es el mismo origen del Estado, pues es muy difícil distinguir en los comienzos de la vida social, cuándo la primera de aquellas sociedades se separa de la segunda. El Estado - municipio y el Estado - ciudad caracteriza la organización del Estado y la del Municipio durante mucho tiempo.

Ahora bien: los problemas acerca del origen de la sociedad política se reducen a saber si fué el acrecentamiento de familias el que originó aquella sociedad, primero en su forma municipal, luego con el carácter general de extensión de los servicios públicos que convierte al municipio en miembro del Estado. Y, en realidad, nosotros no encontramos (modo originario) otra fórmula más expresiva que la

(1) Espasa: Ob. cit., págs. 333 a 335.

apuntada. Cuando la familia se acrecienta es preciso resolver las dificultades que origina el atender a sus dificultades, en un círculo de otro orden, que será municipio y Estado al mismo tiempo, pero que no podrá ser sólo la familia, ni las relaciones que se produzcan tienen ni pueden tener ya el carácter de únicamente familiares.

Es muy corriente suponer que con carácter tan natural como el que acabamos de afirmar, es la convivencia de un lugar la generadora de la institución mixta que examinamos. Así lo afirma Vareilles-Sommieres; idéntico criterio parece mantener el señor Cuesta al decir que el municipio es "una sociedad de familias e individuos unidos por los vínculos de contigüidad de domicilio o habitación permanente, y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan". Modo derivado podrá sostenerse este principio, pero no es lo mismo **producirse** que **engrandecerse** esa sociedad civil, y mientras no vemos inconveniente en aceptar que este segundo efecto se consiga por la convivencia o la contigüidad, no creemos posible decir lo mismo del modo originario, es a saber, del origen de la sociedad supra familiar. El grupo que se aproximó a otro, ya residente en un lugar determinado, tiene una ascendencia que no puede olvidar, y el lugar de donde procede el recién llegado ha constituído ya, a no dudarlo, una familia que ha ido extendiéndose hasta los límites de la sociedad política, más o menos rudimentaria: luego la familia extensa habrá sido el municipio embrionario, sin que esto obste para que, ya con estos gérmenes políticos, el grupo familiar haya buscado al incorporarse a otro u otros una nueva forma o, mejor dicho, una extensión a la que no pueden reconocerse los caracteres de lo primitivo.

Lo propio que con esta causa ocurre con el **consentimiento,** que ha tenido aún mayor número de adhesiones en el campo de la ciencia. (Tenemos por probable y fundada, dice el padre Güenechea, esta opinión (la de la convivencia o contiguüidad) pero nos gusta más la escolástica de Suárez, Belarmino, Lesio, San Ligorio, Lugo, Castro Palao y otros aún modernos, como Balmes, Mendive, Castelein, Costa-Rosetti, etc., quienes no admiten otra causa eficiente próxima de la sociedad civil y, por lo tanto, del municipio, que es su embrión y principio, fuera del consentimiento expreso o tácito de los asociados. A la verdad, la residencia fija y contigua de muchas familias podrá a éstas obligar a que formen sociedad civil, pero mientras no la formen no estarán ligados con los derechos y deberes de la **justicia legal,** sino de la **caridad;** habrá autoridad **familiar, heril, patriarcal,** si se quiere, pero no la **política,** que es **esencialmente** distinta, que puede exigir por coacción el cumplimiento de aquellos deberes.

Esta opinión no tiene nada que ver con el pacto de Rousseau, con su soberanía inalienable, con su autoridad no derivada de Dios inmediata y únicamente, sino, de la voluntad de los asociados, y otros absurdos y torpezas ridículas. Concedemos, sin embargo, el que una vez exista el municipio, la sola residencia habitual en el lugar y la contigüidad de vida, bastará para que obliguen los deberes de la justicia legal, porque quien goce de las ventajas comunes debe ayudar a levantar las cargas. Una es la manera de que la célula empiece a vivir, y otra la operación por la cual asimila los elementos nutritivos. La generación y nutrición son operaciones específicamente diversas. Aplíquese la comparación".

La síntesis de esta doctrina puede formularse así: Modo originario, el consentimiento; modo derivativo, la convivencia. Para nosotros, tanto el consentimiento como la convivencia tienen idéntica sigificación, ambos con modos y operaciones de nutrición, pudiéramos decir, siguiendo la terminología mencionada, pero nunca de **generacón.**

El consentimiento de un modo u otro concebido no puede originar, sino extender y ampliar la sociedad política. No se forman las sociedades políticas por consentimiento expreso o tácito de los asociados, como si se tratara de constituir una sociedad para un fin determinado de la vida. "La historia, —dice Blustchli,— no presenta ningún ejemplo de la afirmación de Rousseau; se ha visto dos o más Estados reunirse para formar uno nuevo, se ha visto a los príncipes aliarse a las órdenes sociales y a las clases, para producir nuevas formaciones; pero ningún Estado ha sido formado por la convención de ciudadanos iguales, como quien crea una sociedad de comercio o una caja de seguros contra incendios". Y, efectivamente, el consentimiento de uno con otro grupo familiar supone con la existencia de dichos grupos la de sociedades políticas rudimentarias en las que puede percibirse al mismo tiempo que la satisfacción de las necesidades propias de la localidad y de la convivencia, el aparato de una soberanía naciente que encarnaría en las más altas representaciones de la familia primero, y después en la de la **gens,** la **fratria** y la **curia,** y así sucesivamente hasta llegar a la ciudad. La génesis de la ciudad, —dice el señor Posada,— se comprende bien en sus líneas generales. La mayor parte de los caracteres de la ciudad son el resultado de la evolución íntima del núcleo primario, constituído en o alrededor de una posición ventajosa, evolución que se produce merced a un movimiento de reacción y de recomposición del núcleo sobre sí mismo y hacia fuera; la fortaleza, el centro protector, la empalizada, la muralla o el castillo, emplazado en la altura

de la colina o del cerro, dominando el valle, la garganta, el río, la desembocadura de éste o cerca de un puerto natural, recogido en el punto avanzado de una frontera, o buscando la doble ventaja del río y de una colina por distintos lados, ese centro de energías y de atracción dispersiva, se convierte al fin en lugar de concentración de fuerzas y de intereses. Hay en la formación de los sistemas de ciudades que se constituyen en los grandes movimientos expansivos de la historia, movimiento semítico, helénico, latino, de la Edad Media, conquistas coloniales modernas... períodos en que la ciudad es, o un centro comarcano, regional, de defensa del campesino, o un puesto avanzado, como una posición defensiva de una población diseminada. Así se explica que la ciudad que habrá de crear la civilización urbana haya, sin embargo, podido comenzar siendo una creación rural, preponderando en ella, en largos períodos, la **función agrícola**".

El origen del municipio urbano, a diferencia del que hemos asignado hasta aquí, supone la fuerza o, mejor dicho, la defensa de la agresión, como elemento aglutinante poderoso, que ha de servir después de asiento a otras actividades creadoras del bienestar y de la civilización (el comercio, la industria, la cultura, etc.).

EL MUNICIPIO Y SUS CLASES. "Lo que acabamos de indicar nos lleva a ocuparnos de la distinción entre los municipios rurales y los urbanos, cuya importancia se percibe con su sola enunciación.

Para establecer la distinción mencionada puede a su vez tomarse en consideración no solamente el aspecto social, sino también el político. Socialmente considerados se percibe la actividad agrícola en los primeros, y la del comercio e industria en los segundos, lo cual engendra en aquéllos una igualdad de condición que no se percibe en éstos. El legislador no debe olvidar estas diferencias, ni intentar un molde uniforme para vaciar las distintas instituciones que en ellos aparecen, como consecuencia obligada de su diverso género de vida. En los tiempos actuales los conflictos entre el capital y el trabajo tienen por marco las urbes, y son tanto más graves cuanto éstas son más populosas.

En el orden político y siendo bien marcadas por cierto las líneas generales que separan el régimen **directo** del **representativo,** se concibe que el municipio rural pueda engrandecerse con el primero, y que el urbano precise el segundo por la mayor complicación de la vida ciudadana. Al fin y al cabo la representación no se concibe más que por exigencias expansivas del elemento personal. "Como en los municipios rurales, dice el Padre Güenechea, apenas si hay otro in-

terés y negocios sino los referentes a la agricultura, y ambas cualidades reunen fácilmente los labradores, por ser sus necesidades iguales y sencillas, sin dificultad podrán todos intervenir en el gobierno y administración del pueblo, ya por turnos, ya a la vez en asambleas generales, sobre todo si las poblaciones no son muy grandes. Así se hacía en Castilla en los Concejos Abiertos que se han tratado de resucitar en el proyecto de régimen local del Señor Maura, en pueblos de menos de doscientos habitantes, haciéndola facultativa para los que no excedan de quinientos, con tal que los pueblos interesados reunidos en Asamblea lo acuerden por las dos terceras partes de votos. En los municipios urbanos no parece que en las deliberaciones y asambleas deban intervenir todos los vecinos, sino más bien los representantes de las clases y gremios que sean aptos para acordar lo más acertado y útil para el bienestar general".

ESTADO Y MUNICIPIO.

"El problema municipal, —dice Posada (1),— lo mismo el general del régimen de Municipios grandes y pequeños, rurales y urbanos, ciudades y aldeas, que el más concreto y estricto de la gran ciudad contemporánea, es esencialmente político, en el sentido más propio y específico de la palabra. Y si cuando se estima que los Municipios son simples divisiones o creaciones del poder central, con el carácter de meras circunscripciones subordinadas, que tienen a su frente corporaciones y funcionarios administrativos, se quiere disminuir o disolver su personalidad política —su Estado—, un examen realista de la vida municipal actual obligaría a rectificar orientación tan equivocada, para afirmar en cambio, que el problema municipal no es ya sólo político, sino eminentemente social. (Es, en rigor, el del municipio el problema de un Estado, ya que el Municipio puede reclamar la condición de Estado, siendo así legítimo hablar de Estado Municipal.).

Ni una sola de las cuestiones que entraña a la política social moderna deja de plantearse en los Municipios con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida.

El carácter político de los problemas municipales se impone inevitablemente. En primer lugar, el Municipio es una sociedad territorial determinada o definida por las necesidades de la vida de vecindad, esto es, de una forma de la vida de relación en el espacio, que pide una ordenación jurídica propia, en cierto modo hasta un Estado: **un régimen.**

(1) Prólogo a "El Gobierno de la Ciudad", de Rowe, pág. X, XI, XII, XIII y XIV.

Luego, ¿no es **política** la determinación de la posición del Municipio en el sistema constitucional de cada nación? Además, ¿cómo explicar la estructura **política** de un Estado nacional cualquiera, sin considerar la posición en él del Municipio? Poco a poco el mismo derecho constitucional ensancha su base y su esfera, para comprender como parte integrante de su sistema el régimen local en todas sus manifestaciones. No puede definirse, no se define hoy, la constitución de un Estado nacional, considerando únicamente el juego o funcionamiento de sus poderes, y las declaraciones fundamentales sobre la soberanía y respecto del régimen de garantías; es preciso, además, tener en cuenta la organización interna de sus instituciones municipales y regionales— y el criterio según el cual se regulan las relaciones de estas instituciones con el Poder central. Más aún; si hubo un período —el del influjo y predominio del **liberalismo,** que ahora llamamos **viejo—** en que la labor política esencial era hacer efectivo el constitucionalismo en el Estado, creando el régimen de garantía y de división de poderes, luego se ha producido la gran preocupación política de la aplicación del criterio del constitucionalismo al régimen de las instituciones locales. Y bajo esa preocupación vivimos, muy señaladamente en España, como lo demuestra el valor que se da en los más recientes proyectos de reforma del régimen local, a las garantías jurídicas de la autonomía, mediante la **dislocación** del actual régimen de recursos gubernativos, régimen que implica una sumisión del Municipio al Poder central, con todas las consecuencias deplorables del entronizamiento de la oligarquía caciquil y la negación práctica del carácter **político** del Municipio; político en el sentido propio, en cuanto debe haber y puede haber una política municipal distinta, que nada tiene que ver con la corruptela que hace del Municipio un juguete de las pasiones de los partidos nacionales.

Cada día estamos más lejos de aquella diferenciación superficial entre lo **político** y lo **administrativo,** merced a la cual se estimaba que la Administración era una simple dependencia subordinada por completo al empuje y dirección **política** concentrada en los poderes superiores de gobierno: en el poder ejecutivo. Ni aún en los países de centralización más extremada y más construída, como Francia, se legitima ya tal diferenciación. Lo administrativo no se opone a lo político; no puede oponerse; es dudoso que pueda distinguirse; históricamente, se acentúa la compenetración de estos conceptos, produciéndose, en cambio, una diferenciación de las actividades del Estado en actividades de **soberanía** y actividades **técnicas** (jurídicas y no jurídicas o técnicas en sentido estricto) : sin que en manera alguna implique tal diferenciación una rectificación del ca-

rácter esencialmente político de la vida municipal en el sentido de que sea sólo una vida estrictamente técnica, como de una empresa esencialmente económica; y esto a parte de las manifestaciones de la soberanía y sin relación adecuada con las exigencias del régimen representativo".

LOS FINES DEL MUNICIPIO

"En la base de los diversos sistemas **de concesión de poderes,—** dice el Dr. Alberto Demicheli, (1), se plantea un problema previo y esencial: el de los **fines** del Municipio. ¿Cuáles son los fines del Municipio autónomo? ¿Cómo separar esos fines de los fines generales del Estado? La resolución de estos problemas —de **capacidad** política y administrativa— incumbe a las cartas municipales. Trátase de determinar —frente al Estado— la esfera de acción legítima del Municipio, el límite de su capacidad de querer y de obrar para la realización de fines colectivos.

En un primer plano de observación, aseméjase el problema al de la **especialización orgánica** de las personas jurídicas de derecho público. Pero en el Municipio, así como en el Estado, se desarrolla una especialización compleja, diferente de la simple especialización de los Entes autónomos especiales, cuya actividad se concreta a la prestación de un solo y determinado servicio. El Municipio, lo mismo que el Estado, desarrolla una serie numerosa de actividades que culminan en una verdadera empresa de servicios públicos, caracterizados por su gran diversidad. A pesar de lo expuesto, los **fines** del Municipio plantean un problema de naturaleza **derivada.** Actúan los municipios en plano secundario, adaptados a la vida real y concreta de **un** Estado, teniendo éste en sí mismo, resuelto el problema de sus **fines,** esta realidad actual del Ente político superior, se refleja y proyecta sobre la vida municipal. Puede afirmarse **a priori,** que los municipios de un Estado individualista, serán también de corte individualista; por el contrario, en el Estado socialista, surgirán municipios socialistas. Al pasar de un Estado a otro, se notará en los municipios el mismo cambio brusco de métodos y de sistema que en los Estados. Se trata, en suma, de una política orientadora del Estado, de la cual no podrán apartarse los municipios, porque ellos, al prestar medios prácticos para su realización, serán transformados por el Estado en instrumentos de sus fines.

(1) Ob. Cit. págs. 123 a 126.

Nuestro Estado puede calificarse de **intervencionista,** orientado hacia la **política social.** Un inmenso número de actividades privadas han sido asumidas directamente por la colectividad. No puede extrañar, pues, que los municipios sigan la misma corriente animadora.

A pesar de esta similitud al Derecho municipal incumbe la discriminación de los poderes del Gobierno local frente al Estado. En todos los casos, al Gobierno nacional pertenecerá siempre la gestión de aquellos servicios públicos que, por su amplitud espacial, interesan al país entero, rebasando el ámbito geográfico de las localidades. Al Municipio, en cambio, pertenecerán aquellos otros que, por interesar preferentemente a una región determinada, revistan carácter específicamente local. Fuera de esta regla simplista, meramente cuantitativa, no concebimos ninguna otra que pueda salvar las enormes dificultades que el asunto plantea.

La determinación de los servicios y cometidos municipales, compete a la ley ordinaria. La Constitución, en efecto, no aborda el problema, delegándolo en la Legislatura. De aquí la obra constructiva de la ley de 1919.

Conviene destacar desde ya, que la concesión de poderes contenida en nuestra legislación orgánica, no constituye una creación abstracta ni artificiosa del legislador.

Lejos de ello, tiene sus raíces profundas en el desarrollo histórico de la vida local. Desde 1830 a 1891, el Poder Ejecutivo nacional, sobrecargado de tareas gubernamentales de todo orden, fué delegando en los municipios, de manera lenta pero persistente, el ejercicio de todas aquellas funciones y atribuciones que, por su naturaleza, debían ser del resorte exclusivo de las municipalidades. Las leyes orgánicas de 1903 y de 1919, recogieron y generalizaron este estado de hecho". (1).

HISTORIA DEL MUNICIPIO

El Municipio en la Edad Antigua

"Las ciudades primitivas se constituyeron —dice Espasa (2)— por la confederación de varias **gentes,** conservando cada **gens** su autonomía. Roma, sin embargo, se integró por tres tribus. Cada ciudad era independiente y vivía en el aislamiento o, si se aliaba con otras, era sólo para ciertos fines, generalmente para la mejor defensa de su independencia.

(1) Hacemos notar que el autor se refiere al régimen vigente en 1929, en nuestro país.
(2) Ob. Cit. págs. 338 a 341.

A medida que Roma fué extendiendo sus conquistas, las ciudades fueron perdiendo está independencia, quédando sometidas a distinta condición. Una de estas clases de ciudades fueron los municipios. Eran éstos, pues, las ciudades autónomas que Roma se incorporó, otorgándolas en mayor o menor grado la ciudadanía romana y la autonomía administrativa. Así, había municipios que gozaban plenamente de la primera y conservaban íntegra su antigua organización política, con el carácter de administración local (**municipia foederata**); otros, que conservaban esta organización pero no gozaban de la plenitud de la ciudadanía romana, sino sólo del **connubium** y del **commercium,** o sólo de éste último (**municipia cerita**); otros tenían estos derechos pero habían perdido su primitiva organización y el derecho de administrarse por sí mismos. La concesión de la ciudadanía romana (que en mayor o menor grado tenían todos los municipios) sólo se otorgaba a condición de no contradecir las leyes y decretos del pueblo y del Senado de Roma, es decir, de aceptar el Derecho de ésta, que constituía así un vínculo que ligaba a todos, y que produjo con el tiempo la completa parificación de los municipios en derechos y en organización.

Esta parificación se realizó en el período de los últimos tiempos de la República y principios del Imperio, comenzando por unificarse la organización. Esta constaba en Italia, según los fragmentos de **leges** municipales que han llegado hasta nosotros:

1.° De una serie de **magistrados,** a la cabeza de los cuales estaban los II **viri** (o IIII **viri**) **iuri dicundo,** correspondientes a los cónsules, y los II **viri** (o IIII **viri**) **aediles,** correspondientes a los ediles romanos. También hubo censores, a los que, después de la ley **Julia de civitate,** sustituyeron los II **viri quinquenales.** En algunos municipios existieron **quaestores;**

2.° De un **comicio** o asamblea del pueblo formada por todos los ciudadanos distribuídos en curias o en tribus; y

3.° De un Senado (Curia, **ordo decurionum**), formado generalmente por 100 miembros (**decuriones, curiales**), elegidos por los II **viri quinquenales,** con arreglo al modo prescripto en la ley municipal de cada ciudad.

Después que la ley **Julia de civitate** otorgó a todos los italianos la plena ciudadanía romana, incluso en el orden político, se produjo una transformación (que llegó a su apogeo con el edicto por el cual Caracalla hizo a todos los súbditos del Imperio ciudadanos romanos), por la cual los municipios perdieron su autonomía política y en gran parte la judicial, apareciendo en ellos numerosos magistrados y fun-

cionarios nombrados por Roma o reservándose el conocimiento de los asuntos a los magistrados de ésta.

En el Imperio se exacerbó la centralización y, además, desaparecieron las asambleas de vecinos, cuyas atribuciones electorales y legislativas pasaron a las curias. Los individuos que formaban éstas o eran elegibles para ellas, constituían una clase especial, especie de nobleza municipal (**honestiores**) que se oponía a la que formaba el resto de los vecinos (**homiliores** o **plebeii**).

Tales cargas pesaron con el tiempo sobre las curias municipales y los que las formaban, que ni aún los mismos plebeyos querían aceptar el cargo curial, a pesar de los privilegios que llevaba consigo y hubo de recurrirse a medidas coercitivas para tener decuriones.

En cambio, apareció, con la influencia del Cristianismo, un nuevo funcionario municipal: el defensor civitatis.

El Municipio en la Edad Media

"El municipio —dice Espasa (1)— conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos del Imperio romano; pero al lado de ellos aparece, como genuinamente germánica, la institución del **conventus publicus vicinorum,** o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, para entender administrativa, no judicialmente, en las cuestiones de deslinde y amojonamiento y en las de huída de siervos, así como para presenciar la ejecución de las penas, ignorándose la época y forma de reunión.

Herculano, Raynouard, Savigny y Eichhorn creen que el municipio europeo de la Edad Media es derivación del romano-visigótico. Concretándonos a España, sostiene Herculano esta procedencia fundándose en que: los **alcaldes** no son sino los II **viri,** conservados entre los **mozárabes;** la división de los hombres en caballeros y peones es trasunto de la de **curiales** y **plebeyos,** y hasta el nombre de **concilium** prueba tal procedencia, ya que se enlaza con el **conventus vicinorum.** Pero esta teoría ha sido refutada por Hinojosa, quien observa que no existe en la época visigótica vestigio alguno de la institución **duumviral,** ya desaparecida en todo el Imperio al realizarse la invasión; que la denominación arábiga de **alcaldes** no penetra en León y Castilla hasta mediados del siglo XI (en Galicia hasta principios del siglo XIII), aplicándose entonces para designar a los **jueces** o **justicias,** que ya existían; que los caballeros nada tienen que ver con los cu-

(1) Ob. cit. págs. 339 y 340.

riales, pues ni tenían a su cargo administración municipal, ni eran responsables del pago de los impuestos, de los cuales, por el contrario, estaban exentos, y que el **concilium** es una institución distinta del **conventus vicinorum.**

Los restos de organización municipal romano no sobrevivieron a la ruina del reino visigótico, siendo esta organización incompatible con el género de vida militar y casi nómada de los cristianos de los primeros tiempos de la Reconquista, además de que en los territorios donde ésta comenzó ni existían grandes centros urbanos ni había tenido gran desarrollo el régimen municipal romano-visigótico. Las poblaciones de la Reconquista tuvieron distintos orígenes. En ocasiones, los monarcas establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos para que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a los moradores. Así, concurrieron a estos centros hombres libres, libertos, mercaderes y aún criminales que se acogían al asilo que se les ofrecía. La comunidad de vida engendró entre estos elementos heterogéneos relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas o señores. De este modo cada municipio tuvo su ley particular o **fuero municipal,** por la que se regía.

En su organización fué básica la institución del **concilium** o **asamblea judicial,** formada por los hombres libres de su territorio, que podían tener por centro una aglomeración urbana, y que fué traída a España por los visigodos. En esta institución del **concilium** se debió refundir la de la asamblea o convento de vecinos, de la cual ya no se encuentra vestigio después de la invasión árabe. Aplicación de este **concilium** al territorio de la villa o ciudad, fué el concejo o municipio de la Edad Media, en el que el **comes** o **judex** elegido por el rey, sucede al **judex** elegido por la asamblea de vecinos, y a los **júdicis** nombrados por el **comes** o su vicario, los **alcaldes** elegidos por el pueblo para ejercer durante un año funciones judiciales. Desde el principio, figuran con atribuciones de los concejos la policía de los mercados y de la industria y del comercio, la tasa de los precios y la reglamentación de los gremios de artesanos, nombrando anualmente el concejo a tres o cuatro delegados suyos (**jurados** o **fieles**) para que velasen por el cumplimiento de las ordenanzas municipales sobre abastos, pesas y medidas. Los fueros y diplomas de los siglos X y XI, muestran ya el **concilium** como entidad corporativa dotada de jurisdicción dentro del municipio, considerándose todos los miembros de éste como compañeros y asociados. El gobierno de la ciudad radicaba en esta Asamblea general de vecinos (**con-**

cejo abierto), que se congregaba el domingo, a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general. Ellas elegían los que habían de desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos (más tarde se vincularon en muchas poblaciones en los caballeros).

Estos cargos variaban: en unos municipios, como en los gallegos, se llamaban **justicias;** en otros, y era lo más general, **alcaldes;** en otros había uno o más jueces y varios alcaldes con jurisdicción distinta. Al lado de ellas aparece el **merino,** de nombramiento real, y, como empleado subalterno, el **sayón.** Estos funcionarios elegidos por la Asamblea, ejercen, como mandatarios del concejo, las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares, pues los concejos, como los grandes señores, tienen sus milicias, se confederan y hacen la guerra entre sí, adquieren el señorío sobre otras poblaciones y les dan fueros por su propia autoridad y pueden poseer, como propios, toda clase de bienes.

Este régimen municipal influyó favorablemente en la condición de las clases rurales e industriales, y los municipios y sus milicias se aliaron con los reyes para sofrenar el feudalismo, logrando la emancipación civil y política con relación a los señores.

Pero el florecimiento de la autonomía de la libertad municipal duró poco, pues sólo se extiende desde fines del siglo XII a principios del XIV. El carácter **democrático** de los municipios se cambia después en **Aristocrático,** naciendo el **concejo municipal** o **ayuntamiento,** integrado por los que desempeñan cargos municipales (concejo cerrado) que suplanta primero de hecho y luego de derecho a la Asamblea general de vecinos. Esta se conservó solamente en las agrupaciones rurales, en los lugares y aldeas donde todavía perduran sus vestigios. En las ciudades, los cargos municipales llegan a ser patrimonio de los caballeros o de algunas familias privilegiadas, con exclusión de los menestrales, plebeyos o habitantes del campo del término municipal (**alfor**), que antes venían equiparados en derechos a los otros.

El Municipio en la Edad Moderna

"En las ciudades del mundo antiguo y del medioeval —dice Rowe (1)—, el individuo y todos sus intereses personales y propiedades estaban subordinados a la comunidad. La **comunidad** ocupaba sitio preferente en el pensamiento político de la época; los idea-

(1) Ob. cit. págs. 43, 44 y 45.

les políticos estaban agrupados alrededor de la ciudad. El bienestar individual estaba tan estrechamente ligado con la actividad de la ciudad, que esta interpretación de la relación del individuo con la comunidad no era sólo lógica, sino necesaria. Toda relación de tráfico, industria o comercio, dependía de la autoridad pública. En las poblaciones medioevales se requería de antemano ser miembro de la comunidad política para ejercer el comercio o una profesión. En su consecuencia, la atención e interés de la población estaban concentrados en la ciudad.

El nuevo y distinto espíritu moderno se manifiesta primeramente en un individualismo intenso que cambia por completo el concepto de gobierno. La idea del individuo, como un fin más bien que como un medio, empieza a dominar el pensamiento político.

La Inglaterra del siglo XVII ofrece prueba clara del influjo de los nuevos principios políticos. El papel del gobierno, que en las ciudades medioevales se había construído para comprender la regulación de todo campo de la actividad individual, recibe una interpretación nueva y claramente negativa. Las ideas de los derechos individuales inherentes e imprescriptibles obtienen una general aceptación, mientras que el gobierno se mira como el garantizador y protector de esos derechos, más bien que como un factor positivo en la actividad industrial. La colonización de América da a estas ideas un nuevo y más amplio campo de acción.

Allí recibieron una fórmula definida en la ley. Los **bills** de derechos y las prohibiciones al gobierno de los primeros pactos, están dominados por un espíritu de individualismo que luego se acentuó, merced a la evolución industrial del último siglo. En una comarca de recursos no explotados, las facilidades para las empresas e iniciativas individuales son tan grandes, que el sentimiento de independencia frente al gobierno debe surgir inevitablemente.

Debido, en gran parte, a la combinación de estas fuerzas, la idea negativa del gobierno, que limita la acción de la autoridad pública a la protección de los derechos individuales, recibe su más completo desarrollo en los Estados Unidos. No ha tropezado con fuerzas políticas contrarias, como en Inglaterra. No sólo las condiciones del desarrollo económico, sino el carácter de nuestra vida política, han asegurado estas tendencias individualistas. Los fines políticos que la generación presente ha tenido que afrontar, han hecho predominar el interés individual más bien que el nacional. El fabricante desea una tarifa para aumentar sus ganancias; el obrero, aumentar su salario; el deudor, defender un patrón plata y el acreedor un patrón oro. En ninguna de estas cuestiones tiene el interés de la nación,

como tal, un lugar prominente. Se admite, por adelantado, que los intereses públicos e individuales son esencialmente idénticos.

"En las ciudades europeas —finaliza Rowe—, por otra parte, las actividades municipales que más contribuyen a los placeres expansivos y sociales están más altamente desenvueltas.

La limpieza de calles, la construcción de anchas vías y los servicios de arquitectura de París, procuran una prueba concluyente de este principio. En la vida de la capital francesa los placeres libres desempeñan un papel muy importante, como los placeres que dependen ampliamente del cuidado de las calles. Como consecuencia de esto, el fracaso para mantener estos altos tipos se percibe inmediatamente por el pueblo y despierta violenta oposición. En nuestras ciudades americanas, las calles se consideran como medios de comunicación y nada más; y la masa de la población queda satisfecha, mientras esta comunicación sea fácil y rápida. No es que la gente no desee calles limpias; pero el hecho de que calles sucias no despiertan un sentimiento suficientemente fuerte para dar vida a una acción positiva, hace que tal opinión se considere como si no existiese. Los tipos de eficacia en el gobierno se determinan por las repugnancias más bien que por los deseos de la población. El problema del Gobierno de la ciudad entraña más que una cuestión de organización o reorganización gubernamental. La solución sastisfactoria requiere, no meramente la maquinaria administrativa más eficaz, sino un cambio tal en la vida y en el pensar de las gentes, que provoque un aumento en el número de los servicios de la ciudad en relación orgánica vital con la vida diaria, los placeres y los recreos de la población".

El Municipio contemporáneo

Bien; hecha así, en la medida que lo permiten las bases a que está sujeto este trabajo, la reseña histórica y administrativa de las comunas hasta llegar al régimen municipal contemporáneo, sólo nos resta agregar, dentro del plan de estudio a que hemos sometido al mismo, unas palabras previas al enfoque de tan amplio punto.

Como se afirma, tratar el punto sobre Municipio contemporáneo, significa elaborar un enorme proceso que nos llevaría, por tal, a confeccionar cuantiosas carillas con la simple transcripción hecha de las obras de los más autorizados autores en la materia, en unos casos, y de los articulados de las reglamentaciones y disposiciones constitucionales, en otros.

Entendiendo que con ello destrozaríamos la concepción arquitectural que orienta este trabajo, resolvemos el enfoque del asunto

con un criterio de estudio, limitado o circunscripto a los regímenes municipales de diversos países, seleccionados al efecto y asesorados con las opiniones de los estudiosos de la materia, en cada caso y en otros, poniendo nuestra simple experiencia, fruto de un estudio detenido y de cuya intensidad constructiva darán su última palabra los señores miembros del Jurado.

Continuamos, pues.

REGIMENES MUNICIPALES EN DIVERSOS PAISES

Del estudio de los distintos regímenes observamos dos tipos de organización comunal: el primero, uniforme, con carácter general para un mismo Estado y el segundo, o sea el multiforme, que comprende una diversidad de sistemas en razón de la idiosincracia del pueblo o localidad donde ha de aplicarse. En el primer tipo, el uniforme llamado sistema centralizador agrupamos los regímenes de Francia, Alemania, España, Centro y Sud América. En el segundo tipo, el multiforme o sea, el que comprende diversos sistemas, encontramos el Suizo, el Inglés y el Yanqui.

Cabe hacer notar que el régimen de Centro y Sud América, anteriormente citado derivaron del español; y el Yanqui, a su vez, del antiguo régimen de Inglaterra.

Siguiendo el orden señalado pasamos a ilustrar, someramente, respecto de cada uno de ellos.

REGIMEN FRANCES

La ley municipal francesa organiza las comunas en igual forma. La nación se encuentra repartida en Departamentos los que a su vez se dividen en Cantones a los que pertenece la Comuna, cuyo funcionamiento tiene las mismas características que el nuestro, respecto de la actividad municipal.

La Comuna francesa, del tipo centralizado, está organizada sobre la base de un Alcalde, los Adjuntos y el Consejo Municipal.

Este Consejo, de entre sus miembros elige al Alcalde y éste, a su vez, es quien nombra a los Adjuntos quienes vienen a oficiar de secretarios llegando a sustituirlo en casos necesarios. Huelga decir que el Alcalde constituye el cargo representativo y el Consejo el cuerpo deliberativo.

Como funcionario representativo que es, el Alcalde, en sus actos es contraloreado por el prefecto del Departamento y por el referido Consejo.

Como excepción al régimen común es del caso hacer notar que París, el departamento del Sena, Lyón, Marsella, Tolón y Niza no están comprendidas dentro del tipo que estudiamos, en razón del número de sus habitantes y de otras causales que no son del caso enumerar.

Finalizando, pues, diremos con el Dr. Alberto Demicheli, (1), que la aparente pureza del sistema se encuentra desfigurada mediante el acoplamiento político de elementos extraños a la municipalidad, tales como los Prefectos y Subprefectos, agentes del Gobierno central, que ejercen una amplia función de fiscalización e intervención en el desarollo de la vida municipal.

REGIMEN ALEMAN

En Alemania dice Demicheli (2), y particularmente en Prusia —aún después de la Constitución de Weimar de 1919 y de Prusia de 1920— se señala idéntica distinción entre los organismos deliberantes y ejecutivos. Digamos ante todo, que el régimen municipal prusiano, aun cuando reserva una amplia esfera de acción al elemento profesional y burocrático, es también esencialmente democrático - representativo. La función deliberante compete al CONSEJO municipal de la ciudad, verdadera Asamblea Representativa, compuesta de once a noventa y nueve miembros, según la población, elegida por seis años, con renovación bienal. La función ejecutiva corresponde por lo general, a un Consejo Administrativo, Magistrat, elegido por el propio Consejo Municipal. El Magistrat o Consejo de Administración, ejerce funciones ejecutivas, propias, fuera de ciertas intervenciones en la actividad deliberante del Consejo Municipal; sin perjuicio, a su vez, de determinadas funciones orientadoras en la Administración local, reservada al órgano deliberante.

El Magistrat se compone de miembros remunerados —profesionales— y de miembros honorarios —representativos—. Es presidido, además, por el Burgomaestre de la ciudad, que es también un funcionario profesional, designado generalmente, lo mismo que los miembros remunerados del Magistrat, por el largo período de doce años. Esos funcionarios profesionales actúan en las funciones administrativas del Municipio, conjuntamente con los miembros honorarios del Magistrat, verdaderos aficionados, elegidos entre las diversas capas sociales del Municipio.

(1) Ob. Cit. pág. 134.
(2) Ob. Cit. pág. 134 a 135.

Esta mezcla original de elementos profesionales y honorarios, en el desempeño de la función ejecutiva y administrativa, es sin duda, la más resaltante característica del municipio prusiano.

Por nuestra parte hacemos notar, complementando lo anteriormente citado por el Dr. Alberto Demicheli, que en la actualidad el régimen alemán al igual que el italiano, han suprimido toda participación del pueblo en la formación del gobierno comunal, el que se encuentra **centralizado** por el poder central quien nómbra directamente sus representantes. En esta forma el partido nacional - socialista y el Estado eligen al Burgomaestre el que es auxiliado por los Consejos Municipales, cuyos miembros, a su vez, son nombrados por el Burgomaestre y el representante del partido nacional - socialista.

REGIMEN ITALIANO

El régimen municipal italiano, de la misma manera que el alemán, presenta dos épocas perfectamente definidas. Son ellas: una anterior al régimen actual y la otra, la actual propiamente dicha.

En la primera época señalada estuvo compuesto por tres órganos, a saber: el consejo, la junta y el síndico.

El consejo, órgano comunal superior, integrado en razón a la jerarquía de la comuna formaba un órgano esencialmente deliberativo.

Las Juntas compuestas por el síndico y los asesores en número variable en proporción a la población local, eran elegidas por el consejo de la comuna. Como funciones pueden citarse las de iniciativa, observación y la de vigilancia. Pese a que se reunían sólo anualmente, adoptando la forma de verdaderas asambleas populares, llegaron a tener influencia decisiva en el progreso de numerosas ciudades italianas.

El síndico, miembro del consejo, era designado por éste, el que constituyéndose en agente del gobierno central estaba dotado de máximas atribuciones, resultando en la práctica el jefe supremo de la comuna.

El régimen actual, en cambio es fundamentalmente distinto. La representación comunal es ejercida por un funcionario nombrado por decreto real, por el término de cuatro años, de cárácter honorario, denominado "podestá".

Sus atribuciones absorbentes, desde luego son similares a las del Burgomaestre del régimen alemán actual, del que nos hemos referido anteriormente.

Dentro de la uniformidad de regímenes que estudiamos y como excepción al régimen italiano, debemos destacar el de la ciudad de Roma que se rige por un sistema especial. Considerando de interés el estudio que sobre el punto ha hecho el Sr. Rafael Bielsa, (1), nos remitimos al mismo:

"1.º El "Gobernatorato" de Roma, consta de los siguientes órganos: El Gobernador, el Vicegobernador y la Consulta. Los dos primeros son nombrados por decreto real, a propuesta del Ministerio del Interior. La consulta se compone de doce miembros, nombrados por el Ministerio del Interior, de acuerdo con las corporaciones. El Régimen de idoneidad o capacidad, etc., de los miembros de la Consulta, es, en sustancia, el de los miembros de las consultas comunales. El miembro de la Consulta dura cuatro años en sus funciones y puede ser nuevamente nombrado.

"El gobernador actúa con el secretario general de la gobernación y sus actos o procedimientos deben ser firmados por ambos. Las atribuciones del gobernador son similares a las del podestá; puede dictar resoluciones de urgencia en materia edilicia y de higiene. Además, no está sujeto a la vigilancia del prefecto, ni tampoco al contralor de la junta provincial, puesto que la Gobernación de Roma forma parte de la Provincia de Roma, para los efectos de la Ley (art. 345 del texto único).

"2.c La Consulta, como su nombre lo indica, tiene por mision dar opinión o parecer, y para el gobernador, el pedir esta opinión, es, en algunos casos **obligatorio** y en otros **facultativo.**

"El Gobernador debe requerir esta opinión en los casos siguientes:

1.º) En el balance preventivo; 2.º) Para la cuenta consultiva, 3.º) Para la aplicación de las contribuciones y correspondientes reglamentos; 4.º) Sobre planos reguladores edilicios y ampliaciones; 5.º) Sobre asunción directa de servicios públicos. Si hay discrepancia entre su opinión y el parecer de la consulta, debe informar sobre las deliberaciones al Ministerio del Interior, para la pertinente aprobación (arts. 371 y 372 del texto único).

Sin embargo, las decisiones del Gobernador son definitivas cuando la opinión de la consulta, por mayoría de votos, no es adversa, o ésta no se reune después de convocada dos veces, con un plazo intermedio de tres días, o cuando la consulta ha sido disuelta. (La consulta puede ser disuelta por el Ministerio del Interior, por graves motivos de carácter administrativo o de orden público, pero en tal

(1) "Anuario del Instituto de Derecho Público". T. III. Págs. 498-99.

caso, debe ser formada nuevamente dentro del término de un año). Las deliberaciones de este último organismo son públicas.

"3.°) La administración de Roma está sujeta a cierto contralor del poder central, quien aprueba ciertos actos, como el presupuesto. La aprobación se dicta en decreto real, en virtud de propuesta del Ministerio del Interior, de acuerdo con el Ministerio de Finanzas y oído el Consejo de Ministros".

REGIMEN ESPAÑOL

El actual régimen de gobierno español ha cambiado fundamentalmente su organización comunal. El Municipio español estuvo organizado hasta 1936 sobre la base del Ayuntamiento y del Alcalde.

Consideramos innecesario entrar en detalles sobre el funcionamiento y atribuciones de estos agentes por cuanto al referirnos a los cabildos coloniales (Cap. 1.°, 2.a parte de este trabajo), tratamos en forma extensa el punto de referencia.

No obstante vamos a estudiar aquí el régimen comunal que actualmente rige en España, desde 1936.

La revolución española trajo aparejado un cambio radical en el gobierno local. Los Ayuntamientos y Alcaldes han sido sustituídos por comisiones gestoras désignadas por el Gobierno Central, aquellos agentes, genuinos representantes de la antigua organización comunal española, han desaparecido pues, y con ellos la participación popular en el nombramiento de sus agentes para el gobierno local.

España tiene hoy pues, un régimen comunal centralizado y del tipo absorbente, como lo son los de Alemania, Italia, etc.

REGIMEN CENTRO - AMERICANO

Ya hemos señalado al iniciar el punto que tratamos, que el régimen comunal de los países centro - americanos pertenece al tipo uniforme, o sea los de carácter general dentro de un mismo Estado. A este respecto nos remitimos al trabajo presentado al Primer Congreso de Municipios Dominicanos por el Lic. Manuel A. Amiama., (1).

"Las instituciones municipales que nacieron en el Nuevo Mundo al ser éste conquistado y colonizado por España, siguieron el patrón de los Cabildos españoles de la época, especialmente el de los

(1) "REVISTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTO DOMINGO" N.° 4, tercera época, 1942.

cabildos de Castilla. En las Capitulaciones convenidas entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón en Granada, 1492, ampliadas por las Instrucciones de Barcelona, del año 1493, se encuentran los gérmenes de la organización política y administrativa que había de darse a los territorios que se descubrieran.

De ese modo, surgió desde el primer momento el Municipio, representante de la Administración local, con sus Alcaldes, Alguaciles, Regidores, Jurados y otros Oficiales, nombrados la primera vez por el Adelantado, y luego por el Rey, por los Gobernadores o por el pueblo en cabildo abierto, según los cambios de humor de la política colonizadora.

Esta organización fué instaurada primeramente en nuestra isla Española, luego de Santo Domingo. Más tarde fué extendiéndose, primero a Cuba, donde Diego Velázquez creó los cabildos de Baracoa, Santiago de Cuba, La Habana y otros; luego a México, donde Hernán Cortés estableció en Vera Cruz el primer cabildo continental. Y así, la institución de los cabildos fué penetrando en Guatemala, Perú, el Plata y demás territorios del Nuevo Mundo, a medida que éstos se fueron descubriendo, conquistando y colonizando para la Corona de España. En las provincias más remotas, el cabildo o ayuntamiento era frecuentemente la única autoridad en muchas leguas a la redonda. A la muerte de un gobernador, asumía sus funciones o designaba la persona que temporalmente debía hacer sus veces".

El Lic. Manuel A. Amiama continúa describiendo todo el proceso de la institución en Santo Domingo, y concluye: "...El período histórico iniciado en 1930 con el ascenso del insigne estadista don Rafael Leonidas Trujillo Molina a la Presidencia de la República, puede decirse que ha sido un período de oro para la vida municipal dominicana. El Gobierno no sólo ha respetado la autonomía de los ayuntamientos sino que los ha librado radicalmente de las influencias de los caciques políticos regionales, que han dejado de existir. En este período se han dictado varias leyes tendientes a conseguir que los ayuntamientos mejoren en sus condiciones financieras. La función tutelar legítima que la Constitución y las leyes reservan al Gobierno central sobre la actividad económica de los ayuntamientos ha sido ejercida con tacto y con espíritu constructivo. Al sistema de coacción tan en boga en otros tiempos, le ha sustituído un sistema de cooperación sistematizada que se ha traducido en los más felices resultados. En la primavera del año 1929, la Comisión de Expertos presidida por el General Charle G. Dawes creada por el Gobierno del Presidente Vázquez, estimó que la deuda pública conjunta de los ayuntamientos dominicanos ascendía a la suma de $ 800.000. Gra-

cias a los sabios consejos y buenos oficios del Presidente Trujillo, esta deuda se da reducido en diez años a mucho menos de la mitad, no obstante el hecho de que todos los ayuntamientos han ampliado y mejorado los servicios municipales y acometido la realización de obras públicas comunales más numerosas y de mayor consideración. Una de las medidas más importantes tomadas por el Gobierno del Presidente Trujillo, en el orden de la vida municipal, ha sido la creación de una organización especial para el Distrito en que se asienta la capital de la República. El antiguo ayuntamiento fué reemplazado por una institución de tipo municipal, pero con atribuciones amplias: el Consejo Administrativo del Distrito. El Cuerpo Deliberante de este organismo, encabezado por un Presidente, tiene, las mismas atribuciones del antiguo cabildo, y su Presidente, las mismas atribuciones que el Síndico y el Presidente del ayuntamiento y las que tenía el antiguo Gobernador de la Provincia de Santo Domingo, de modo que la institución en su conjunto tiene un extraordinario vigor. Desde hacía muchos años, constituía una aspiración de todos los dominicanos que la capital de la República, fuera convertida, política y administrativamente, en un distrito metropolitano. En lo económico, desde 1929, se concedieron a la capital de la República, constitucionalmente, algunos privilegios como Metrópoli nacional. Pero el paso decisivo no fué dado hasta el año 1935, cuando el Presidente Trujillo hizo votar la ley creando, en el territorio de la antigua Común de Santo Domingo, un distrito metropolitano. Signo elocuente del prestigio y la pujanza de la vida municipal dominicana en la era que nos toca la felicidad de vivir, es la celebración del Primer Congreso de Ayuntamientos reunida en la República, bajo el patrocinio de la Liga Municipal Dominicana, otra de las creaciones plausibles del Presidente Trujillo. Hace poco más de diez años los ayuntamientos se reunieron también en una suerte de congreso en esta capital. Pero, ¡cuán distintos eran los móviles y los fines de aquel congreso, de los hermosos propósitos de éste que ahora se celebra! Aquel congreso, hijo del oportunismo político, pretendía rodear de una popularidad imposible una reelección que la Nación repugnaba. Este congreso que ahora persigue fines de cooperación, de estudio, de cultura, y sobre todo, de reafirmación de la autonomía municipal, el pueblo lo mira con beneplácito y confianza, porque sabe que sus acuerdo no podrán menos que aumentar el prestigio y la dignidad de nuestras instituciones municipales, arraigadas tan profundamente en la tradicion de nuestro pueblo y de nuestra raza".

REGIMEN BOLIVIANO

La Ley Orgánica Municipal boliviana está contenida en la Carta Magna del 28 de Octubre de 1938, en la letra de las bases que se transcriben:

El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de departamento, provincias y secciones de éstas, habrá Alcaldes rentados, asesorados por un Concejo Deliberante, cuya organización y atribuciones sancionará la ley. En los cantones habrá agentes comunales. Los Alcaldes serán elegidos por el Presidente de la República y los miembros del Concejo Deliberante por sufragio popular. Durarán en sus funciones dos años.

El Concejo Deliberante tendrá facultades de contralor y legislativas en materia municipal, sujetándose a las siguientes atribuciones:

1) Dictar anualmente el Presupuesto de ingresos y gastos.
2) Presentar ante el Senado el cuadro anual de patentes e impuestos, para su aprobación.
3) Formular ternas de los empleados, para su designación por el Alcalde.
4) Conocer en grado de apelación de las resoluciones que dicte el Alcalde.
5) Denunciar ante la Corte Superior del Distrito al Alcalde para su juzgamiento penal o correccional, por delitos que cometa en el ejercicio de sus funciones.
6) Recibir el informe anual del Alcalde, el día en que inicie la nueva gestión municipal.

Los Alcaldes de las capitales de departamento ejercerán supervigilancia sobre los Alcaldes provinciales, y éstos, sobre los agentes cantonales.

Las ordenanzas de patentes e impuestos municipal no regirán sin previa aprobación del Senado.

REGIMEN ECUATORIANO

La Municipalidad ecuatoriana está representada por el Concejo Cantonal, cuerpo colectivo elegido en sufragio directo. La **Municipalidad,** pues, representa al Municipio, rigiéndose por las disposiciones legales de 4 de Octubre de 1928, y decretos modificativos de 1929 y 1933. El número de miembros que componen los Concejos Cantonales es variable, siendo de destacar que los de Quito, Cuenca y Guayaquil se integran con nueve, los correspondientes a las de-

más capitales de provincias, con siete y los de los cantones restantes, con cinco.

La elección de Concejales se realiza en la forma prescripta en la ley de Elecciones, vale decir, por sufragio popular y duran dos años en el ejercicio de sus funciones. Las atribuciones de los Concejos Cantonales son similares a las de las Municipalidades y sus actos requieren el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes a la sesión, pudiendo ser revocado en el mismo año únicamente con el voto de las dos terceras partes.

Entre las atribuciones de los Concejos Cantonales cabe señalar las de creación de bibliotecas, sostenimiento de becados en los Institutos Normales y Escuelas Profesionales y, en general, todas aquellas tendientes a fomentar la educación pública. Es interesante, también, la facultad que tienen respecto de la vigilancia escolar, para lo cual asigna una partida anual, en su presupuesto, con el que se atiende el desayuno escolar en las escuelas de Instrucción Primaria, sostenimiento de médicos y botiquines escolares.

En el orden administrativo propiamente dicho, es de su competencia en la jurisdicción del Cantón hacer concesiones para la explotación, a cargo de empresas, de distintos servicios, tales como electricidad, locomoción, teléfonos y agua potable. Estas concesiones están limitadas a un término de quince años requiriéndose la autorización prévia del Consejo de Estado, y, para un plazo mayor, la correspondiente sanción legislativa.

Respecto del presupuesto debemos consignar que éste requiere la sanción del Jefe Político, teniendo este funcionario la facultad de veto, caso de ser necesario. El Concejo por su parte, apèla para ante la Suprema Corte si el rechazo fuera total.

Otra facultad más tienen los Concejos Cantonales respecto de las **iniciativas** que le presentan para su aprobación los vecinos del Cantón, y es la de estudiar y resolver éstas dentro de un plazo de treinta días contados desde la fecha de su presentación.

La Municipalidad forma su renta con las tasas e impuestos cobrados de acuerdo con las facultades que les acuerdan las Leyes Especiales. Para crear nuevos impuestos, es menester solicitar la autorización previa al Consejo de Estado y estar a lo que dictamine el Consejo Provincial y el Ministro de Municipalidades. Este Ministro lo encontramos formando parte del Gabinete y es algo así como un Superintendente de Municipios, ejerciendo amplias funciones de contralor en la gestión de estos órganos.

Para finalizar, diremos que los funcionarios que tienen ingerencia directa, tales como el Tesorero, Síndico, Procurador y Secretario son de nombramiento del Concejo.

Régimen brasileño

El régimen en estudio se rige por Cartas Orgánicas dictadas por el Estado. Carece por lo tanto, de autonomía constituyendo un régimen de municipios autárquicos. Disponen, en cambio de amplia autonomía en el orden financiero, lo que lo caracteriza como órgano esencialmente administrativo.

Como excepción al régimen administrativo encontramos el que rige para el Distrito Federal, a cuyo frente está el Prefecto de la Administración, nombrado por el Presidente de la República con el consenso del Consejo Federal. Dicho Consejo ejerce las funciones deliberativas.

La competencia del Municipio brasileño se resume en la siguiente forma:

En materia de impuestos:

a) Impuesto de licencia (autorizaciones o permisos).
b) Impuesto predial.
c) Impuesto territorial urbano.
d) Impuesto sobre diversiones públicas.
e) Impuesto sobre servicio municipal.

En materia de Servicios Públicos:

La competencia en esta materia, de los municipios brasileños, se constituye en la fuente de actividad más importante respecto de la prestación y organización de los servicios referidos.

Régimen chileno

Las Comunas chilenas están organizadas en base al procedimiento de la antigua organización española para sus colonias del Nuevo Mundo. Allí encontramos un Departamento Deliberativo integrado por Regidores y un Ejecutivo representado en la persona del Alcalde. La integración de las municipalidades al frente de las comunas es de cinco Regidores; las al frente de departamentos, con siete y las al frente de provincia, con nueve.

Hacemos notar pues, que aún subsiste aquella antigua denominación jerárquica de Alcaldes y Regidores.

En cuanto a la elección de los Alcaldes, cabe señalar dos formas. Una para los Alcaldes de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, que son elegidos por el Presidente de la República. Otra, para el resto, a quienes los eligen los Regidores de las comunas correspondientes.

La Capital de la República tiene quince Regidores y la Ciudad de Valparaíso, doce.

Al igual que en el régimen Ecuatoriano, anteriormente tratado, notamos aquí la preferente atención que le dedican estos organismos a los problemas de la educación popular.

REGIMEN ARGENTINO

En atención a la importancia de este punto nos remitimos al estudio que del mismo ha hecho el Dr. Rafael Bielsa al definir sus principales características: (1).

"1.° El régimen municipal argentino es propio de un Estado de sistema federal, en el cual se opera una descentralización política, administrativa y fiscal por la institución de las provincias (verdaderos Estados interiores o **particulares como les llaman algunas leyes** v. gr. el Código Civil). La descentralización municipal es solamente **administrativa y fiscal.**

"2.° Siendo la descentralización provincial del **primer grado** (pues las provincias son personas de derecho público y esencialmente autónomas), **la descentralización municipal es siempre de segundo grado.**

"3.° La Constitución Nacional impone a las provincias la **obligación** de asegurar un régimen municipal (art. 5.°) pero no determina forma ni sistema. Esto se explica, porque las provincias son autónomas, dictan sus propias "Constituciones políticas" y sus "instituciones administrativas" y a **fortiori, su legislación municipal.**

"4.° El sistema municipal argentino no obstante la **variedad** que resulta de las diversas legislaciones provinciales, tiene algunos caracteres generales comunes; a saber: a) **Elección de los Concejos municipales por los administrados** o munícipes; b) Competencia de la Administración municipal en materia de **servicios públicos, de policía general;** c) Un **poder impositivo y financiero** (empréstitos) limitado.

"5.° La competencia municipal (es decir, la **esfera de atribuciones** de los órganos comunales) está determinada por las constituciones y las leyes **provinciales.**

---

(1) Ob. Cit. págs. 68, 69, 70 y 71.

"6.° Es necesario instituir un sistema de **recursos jurisdiccionales** en defensa **de la legalidad de las ordenanzas dictadas por los Concejos Deliberantes,**, y para impugnar los actos de autoridades municipales viciados por **exceso de poder, o desviación de poder,** o semejanza del sistema francés.

"7.° La intervención federal en las provincias, determina casi siempre injustificadamente, la supresión del régimen municipal con propósitos político - electorales. La intervención del gobierno central en las Municipalidades, como consecuencia de la intervención en las provincias, perturba el régimen jurídico en la administración comunal.

"8.° Los Concejos municipales deben ser electivos (de elección popular), en razón de la forma **republicana representativa** establecida en la Constitución Nacional. Y la representación debe ser **proporcional** a las fuerzas de todos los partidos o agrupaciones comunales, en cuyo caso la representación se debe determinar por cociente. Este sistema rige en la Capital Federal y ha sido aplicado en algunos grandes municipios del interior.

"9.° Los problemas actuales en la esfera municipal, en substancia, pueden referirse a tres órdenes de cuestiones: una relativa al régimen de **servicios públicos;** otra a la **Regulación urbana** y otra a la **efectiva descentralización de las comunas.**

"1.°) El primero es de índole administrativa - financiera, y tiende a resolverse en la **municipalización de servicios públicos,** y también en una forma intermedia, la de la empresa mixta, pero en la cual la comuna no es simplemente accionista. La prestación de servicios públicos por sociedades cooperativas en los últimos tiempos adquiere notable desarrollo. Pero lo que se evidencia es una reacción contra el sistema de concesión, desacreditado, sobre todo moralmente, por convenios contrarios a principios de derecho y al interés de los usuarios.

"2.°) El segundo problema es el llamado de **urbanismo.** Se trata de regular la **formación** y el **crecimiento de las ciudades,** de acuerdo con planes de índole estética e higiénica. Pero la solución de este problema depende de una regulación jurídica y financiera orgánica.

"3.°) El tercer problema, el de la efectiva descentralización comunal, tiene un substratum político, aún dentro de la concepción esencialmente administrativa del régimen municipal. Es, sin duda, un problema de **libertad** y de **derecho,** tanto respecto del poder central, como con respecto de los administrados. Lo primero, concierne **a la autarquía;** lo segundo al **sistema electoral".**

REGIMEN COLOMBIANO

La República de Colombia se rige por las prescripciones de la ley de 1913, donde destina para su gobierno comunal, bajo la denominación de: "**régimen político** y **municipal**" las diversas disciplinas que pasamos a enumerar:

Los intereses del Municipio son administrados por el **Concejo** cuyo representante es el **Personero Municipal.** No obstante, puede el Concejo, para determinado asunto, confiar la gestión representativa del Municipio a cualquier persona.

Los miembros del Concejo se denominan Concejales y le componen en número proporcional a la cantidad de habitantes de la jurisdicción Municipal, en esta forma:

Para Municipios con menos de tres mil habitantes, un Concejo de cinco miembros; para los de tres a cinco mil, de siete miembros; para los de cinco a diez mil, de nueve miembros; para los de diez a veinte mil, de once miembros; para los de veinte a cincuenta mil, de quince miembros; para los de cincuenta a cien mil, de diez y siete miembros y, finalmente, para los Municipios con más de cien mil habitantes, un Concejo de veinticinco miembros.

Es atribución importante de los Concejos la de crear juzgados y designar los jueces. Respecto de la Administración Pública por vía municipal, ejecución de los acuerdos del Concejo, agente inmediato del Prefecto y representación máxima de la fuerza policial, todas estas funciones están desempeñadas por el **Alcalde** que se constituye, así, en un funcionario de gran jerarquía.

Sus atribuciones están enumeradas en 22 incisos de la referida ley de igual modo que las de los Concejos, a cuyas sesiones asiste igualmente que otros funcionarios, con voz pero sin voto. Estos funcionarios son, además del Alcalde: el Prefecto, el Tesorero y el Personero Municipales, Inspectores de Instrucción Pública, Médicos Oficiales, Ingenieros Municipales y Presidentes de las Juntas de Beneficencia.

Es interesante la obligación impuesta a los Municipios con más de veinticinco mil habitantes en el sentido de establecer **casas de asilo para mendigos,** con el fin de sanear los lugares públicos impidiendo que éstos concurran a los mismos ofreciendo el espectáculo corrientemente visto en numerosas ciudades de diversos países.

La formación de los Municipios colombianos se rige, además, por un sistema interesante:

a) Para la formación de Municipios en porciones de territorios con más de tres mil habitantes, se requiere, además:

1.° Que tengan una renta anual mínima de mil quinientos pesos.
2.° Que la formación del Municipio sea requerida en forma por más la mitad de los ciudadanos residentes en esa región para la que se proyecta su creación.
3.° Que en esa porción de territorio haya un **caserío** con locales adecuados para asiento de la Municipalidad, Cárcel y Escuelas Primarias.

b) Para poblaciones pequeñas:

Se establecen simples Corregimientos sujetos a la jurisdicción del Alcalde.

La referida ley que organiza el régimen municipal colombiano contiene, además, una serie de prohibiciones para los Concejos, entre las que se pueden enumerar las de gravar los artículos de consumo, víveres, ganados, maderas, etc., que circulen por su territorio con destino a otro Municipio donde serán objeto de transacción. Están impedidos, también, de privar a los vecinos de otros Municipios, de los derechos, garantías o protección de que disfruten los del propio Municipio. Tampoco pueden gravar objetos que hayan sido gravados por la Nación ó por el Departamento, salvo que se les facultara expresamente para un caso determinado, etc..

REGIMEN INGLES

Con este régimen iniciamos el estudio de los regímenes del tipo multiforme al que nos referimos al iniciar el estudio de los **distintos regímenes en diversos países.**

Dentro de este tipo comunal que allí se denomina "Burgos", sus autoridades están constituídas por el Alcalde, Regidores y Consejeros. El Alcalde es el jefe del consejo, a quien también se le denomina Mayor, este cargo es electivo y se efectúa por intermedio de los miembros del Consejo.

Inglaterra, —dice el doctor Alberto Demicheli, (1)— país clásico del Self-Government, no ofrece ya la misma distinción entre las funciones deliberantes y ejecutivas. En la municipalidad inglesa las funciones del gobierno se concentran —todas— en el Consejo Municipal, **único** órgano representativo, de elección directa. Pero, en la práctica, como el Consejo Municipal no puede asumir directamente las funciones administrativas de la Comuna, delega esas funciones

(1) Ob. Cit. págs. 135 y 136.

en diversos Comités o Comisiones, —emanadas de su seno—, que actúan bajo la fiscalización superior del Consejo. El número de comisiones dependen de la importancia de cada municipalidad, quedando librado su nombramiento, al propio Consejo (1). La vida y funcionamiento de una municipalidad inglesa,— enseña Redlich—, resultan de la asociación de estos tres factores: el Consejo Municipal las Comisiones o Comités y los agentes permanentes. Los agentes son el órgano permanente ejecutivo: reciben sus órdenes de los Comités, que son el órgano administrativo. Estos, a su vez, están sometidos a la fiscalización e intervención regular del Consejo. Teóricamente, pues, puede considerarse el Consejo como el órgano deliberante; los Comités, como los órganos especializados en la administración, y los funcionarios permanentes, como el ejecutivo que efectúa la tarea real administrativa. Los comités asumen el desempeño de las diversas funciones administrativas, auxiliados por los agentes permanentes de la municipalidad.

En el régimen inglés, pues, existe de hecho, división de **funciones**, pero no existe división **de poderes.** Todos los poderes se concentran en el Consejo Municipal, el cual, si bien delega las funciones administrativas, se reserva el derecho de reivindicarlas en cualquier momento.

Se trata, en suma, de una unidad orgánica. Redlich lo da dicho: el Municipio inglés "tiene miembros, pero de un mismo cuerpo".

REGIMENES NORTEAMERICANOS

Ninguno de los sistemas expuestos, —dice el doctor Alberto Demicheli (2)—, ofrece el alto interés orientador que los múltiples y ricos regímenes que se practican en Norte América. Ningún pueblo de la tierra, por lo demás, ha contado con campo tan amplio de experimentación municipal que los Estados de la Unión Americana, verdaderas pléyades de ciudades fabulosas. Esto a un lado, en ninguna parte se ha señalado mayor interés que allí por los problemas de la ciudad. Diríase de Norte América la gran Babel de los regímenes municipales.

Enseña Rowe (3) que el desenvolvimiento municipal en los Estados Unidos se puede dividir en tres períodos, en cada uno de los cuales se ha intentado remediar la ineficacia administrativa, mediante cambios en la organización del Gobierno. En el primer período

(1) Redlich, "Le Government local en Anglaterre", pág. 434, citado por Demichelli.
(2) Ob. Cit. pág. 136 y siguientes.
(3) Ob. Cit. págs. 192 y 193, citado por Demichelli, pág. 137.

se ofrecen los poderes y las funciones municipales concentradas en una Asamblea local electiva, que no sólo determinaba la política municipal, sino que hasta nombraba los funcionarios administrativos. Esta forma de gobierno concentrado fué heredada directamente del sistema inglés. En el segundo período, en cambio, se ensaya la división y separación de poderes, a semejanza de lo que acontece en el régimen de Gobierno nacional y de los Estados. Se aplicaron en el Municipio los mismos mecanismos automáticos que habían servido de base a la organización nacional y federal. Los poderes del Gobierno municipal se distribuyeron entre un Alcalde electivo —órgano de ejecución—, y un Consejo o Asamblea popular, —órgano legislativo ("en segundo término, —dice Goodnow—, se ha abandonado el antiguo sistema de concentrar todas las funciones administrativas de la Corporación urbana en el Consejo de la ciudad. Se ha establecido generalmente una clara distinción entre la función de deliberar y la de ejecutar, atribuyéndose la primera al Consejo, y asignando la segunda al mayor y a las varias dependencias ejecutivas que se han establecido en el curso del tiempo" (1).

En el tercer período, por último, —dice Rowe— se confió al Alcalde, —órgano ejecutivo—, una posición dominante, despojándose gradualmente al Consejo legislativo de sus funciones más importantes, el cual, adquiere desde entonces, la posición de un órgano de gobierno destinado a impedir el gasto excesivo o el empleo desacertado de los fondos públicos. El pueblo norteamericano propende a considerar el ejecutivo, no sólo en la ejecución, sino también en la función de preparación de los proyectos de mejoras municipales.

Es ilustrativa la experiencia norteamericana. El primer sistema de poderes concentrados, fracasó en los hechos, por la **ausencia absoluta** de todo contralor. **El segundo sistema de poderes divididos, fracasó también,** pero por **exceso de contralor. El legislativo local, en efecto,** se dividió en dos ramas —Asamblea y Senado— a imitación del régimen bicameral de los Estados; al mismo tiempo, se separó el Legislativo del Ejecutivo, pero consagrándose una fiscalización excesivamente rigurosa. ("Colocando al Alcalde a modo de freno del Consejo, y al Consejo como freno respecto del Alcalde, —dice Rowe— se ha logrado fortalecer la más perjudicial de las supersticiones políticas. la que entraña el mecanismo gubernamental automático, capaz de realizar la obra del gobierno sin necesidad de que el pueblo intervenga y vigile... Oponiendo la autoridad Legislativa contra la Ejecutiva, eligiendo a un funcionario que vigile a otro, y haciendo los términos

(1) "Derecho Administrativo Comparado", trad. Esp. T. 1, págs. 215 y 216, cit. por Demicheli.

de los cargos tan cortos como fuere posible, nos hemos engañado a nosotros mismos con la ilusión de que es dable construir un mecanismo de gobierno, que sólo requiera la atención y el cuidado de los ciudadanos en los períodos de elecciones... La autoridad se divide de tal modo, que el pueblo cree que ningún funcionario ni grupo de funcionarios, tiene poder suficiente para causar grandes daños. Nos equivocamos al suponer que esta división de la autoridad supone que la armonía sólo puede asegurarse con recoger los cabos perdidos en manos de algunas personas, las cuales aún cuando no estén reconocidas oficialmente, ejercen el poder real". (1).

En la historia de este segundo sistema —continúa el doctor Demicheli— (2) de gobierno municipal, fracasó también el bicameralismo. Las condiciones de la ciudad no ofrecen la posibilidad de semejante régimen. Sus resultados fueron perniciosos en Norte América: entre las dos ramas de la legislatura local se estableció un cambio constante de responsabilidad. (Rowe, ob. cit. pág. 53). Cuando la oposición o la queja del público, provenían de algún acto legislativo sospechoso, cada una de las cámaras procuraba atraer el odio hacia la otra, y merced a la incertidumbre popular las dos se libraban de la censura. (Rowe: ob. cit. pág. 202).

En suma, —pregunta Rowe—, cuál es la forma de gobierno más adecuada para afrontar los problemas de la ciudad?

Por lo que se refiere al Legislativo, —responde—, se ha visto que, aunque resulte justificado para la legislatura de los Estados y la nacional, las condiciones de la ciudad no ofrecen una base apropiada para el sistema bicameral. La clase de asuntos en que tiene que entender un consejo legislativo piden más bien una pequeña Asamblea Representativa que asuma la plena responsabilidad de la política general del Municipio (Rowe: ibidem, pág. 206 y 207).

Maxey, (3) califica de "sistema invertebrado" este régimen de amplia y total separación de poderes. Pero, en el fondo, su ineficacia administrativa, puede culparse al carácter estrictamente representativo de las instituciones.

Faltaba un factor esencial para el libre desarrollo municipal: la **democratización** amplia del régimen de gobierno. El pueblo sólo intervenía en la elección periódica de sus mandatarios. No intervenía, en cambio, en la gestión propiamente municipal. De aquí que el avance

(1) Rowe. Ob. Cit. págs. 232, 233 y 234, citado por Demicheli.
(2) Demicheli: Ob. Cit. págs. 138 y 139.
(3) Maxey: "Municipal Government, págs. 36 y 37. Se presta, el régimen, además, según Maxey, a las acechanzas del spoilsman, política inmoral, y a las corrupciones del **boss,** caudillo electoral, deus ex-machina, con su political-machine (ibid., pág. 78).

del tercer sistema con preponderancia del departamento ejecutivo, haya sido acompañado de una serie de instituciones de **democracia** pura, destinadas a perfeccionar y a superiorizar la gestión de los órganos representativos.

La intervención popular directa, se transformó en un nuevo factor de equilibrio político, más profundo e intenso que el equilibrio político emergente de la mera visión formal de poderes. Al extenderse estas intervenciones populares, se pudo llegar a la supresión de la legislatura local.

La Asamblea Representativa, fué sustituída por el cuerpo electoral de la ciudad, dotado de amplias y decisivas funciones en la actividad municipal.

En el desarrollo del tercer período, —con preponderancia de los órganos ejecutivos en el gobierno de la ciudad—, se puede señalar en Norte América, tres sistemas distintos, escalonados en el tiempo, en el siguiente orden:

1.° El Mayor System, o Sistema del Mayor, Alcalde o Intendente;
2.° El Government by Commission, o Gobierno por Comisión; y
3.° El The City Manager Plan, o régimen del Gerente.

Comentaremos por separado estos diversos sistemas de Gobierno Municipal.

Todos ellos aparejan, en el fondo, la misma tendencia a concentrar cada vez más la autoridad municipal, en los órganos ejecutivos

El mayor System: Sistema del Mayor, —ofrécese como una reacción contra la excesiva división de poderes. Se restaron diversas e importantes funciones a las Asambleas representativas, —o Consejo—, para atribuir esas funciones al Mayor de la ciudad. A pesar de ello, subsiste la división de poderes, al mantenerse el Consejo, —órgano deliberante, —y el Mayor—, órgano ejecutivo—, pero, mientras se aumenta —en el desarrollo de este sistema— las funciones del Mayor, se disminuyen las del Consejo. Los poderes del Mayor fueron ampliados; los poderes del Consejo, fueron restringidos. Esto es todo.

El Gobierno por Comisión, entraña una reacción interesante contra todos los sistemas municipales precedentes. Se trata del gobierno de la ciudad por un pequeño Consejo o Comisión, —de tres o cinco miembros—, que concentra en sí todos los poderes municipales, ejecutivos y deliberantes.

Aparentemente, se ha suprimido la división de poderes; pero, en el desarrollo del sistema, el cuerpo electoral municipal ha venido a adquirir una posición preponderante, con la organización de diversas instituciones de democracia directa, destinadas a equilibrar los poderes de la Comisión.

Es ésta, sin duda, la más alta novedad del sistema. En un régimen político de aparente indivisión, se logra un equilibrio superior en el desempeño de las funciones municipales. Con los institutos de democracia directa, —iniciativa, referendum, recall, etc.—, el cuerpo electoral adquiere funciones legislativas directas, lográndose una sabia combinación del órgano representativo único, con sus propios electores.

Es breve la historia del Gobierno por Comisión. Una gran catástrofe sufrida en 1900 por la pequeña ciudad de Galveston, movió a la Legislatura de Tejas a suprimir el Mayor y el Consejo de la ciudad, confiando, en cambio, a una Comisión Extraordinaria de cinco miembros, amplias facultades para la reconstrucción de la ciudad. He aquí el inesperado orígen del Gobierno por Comisión. En el ensayo de Gálveston tratábase de un régimen de emergencia, ideado sin pretensiones, y absolutamente impuro en sus elementos constitutivos, al extremo de que el Gobernador de Tejas elegía tres de los cinco miembros de la Comisión, reservándose a la ciudad de Gálveston la elección de los otros dos.

A pesar de lo expuesto, el sistema indiviso de Gálveston, —con su concentración de funciones en una Comisión única—, se abrió amplio camino, mediante el importantísimo perfeccionamiento introducido años después, —en 1907—, por la ciudad de Des Moines, del Estado de Yowa. Des Moines aceptó el Gobierno por Comisión, perfeccionándolo con diversos institutos democráticos; elección directa, iniciativa, referéndum, y recall. La Comisión continuó siendo el eje del Gobierno de la ciudad; pero sus poderes fueron limitados por las amplias funciones de ingerencia confiadas al pueblo.

Consiste el **derecho de iniciativa** en la facultad conferida al 25 % de los electores de la Comisión, para presentar a ésta cualquier iniciativa sobre asuntos de interés de la ciudad. La Comisión debe aprobar o rechazar la iniciativa dentro de veinte días. En el último caso, queda obligada a someterla de inmediato a votación popular. Cuando la iniciativa sólo fuese tomada por la décima parte de los electores, la votación se realizará en la más próxima elección.

El **derecho de iniciativa** permite al pueblo legislar, pero no permite anular las leyes sancionadas por el órgano representativo. Con este último objeto, se implantó en Des Moines, el referéndum. Las ordenanzas votadas por la Comisión sólo entrarán en vigencia diez días después de su promulgación. Durante ese término, el 25 % de los electores, pueden presentar protestas, que obligan a la Comisión a reconsiderar la ordenanza.

Si resuelven mantenerla debe someter el asunto a un plebiscito popular.

Estas dos instituciones, —iniciativa y referéndum—, aseguran la intervención eficaz del pueblo en la obra legislativa de la ciudad, pero no aseguran el contralor popular en el desempeño de la **función administrativa.**

Tendiente a ello se pueden señalar dos instituciones democráticas:

a) La elección directa de los miembros de la Comisión; y

b) El recall, o derecho de revocación de los mandatarios.

En el Gobierno por Comisión, el 25 % de los electores, pueden formular petición para revocar el mandato de cualquier miembro de la Comisión.

En tal caso, se realizará de inmediato una elección especial, en la que podrá presentar su candidatura el mandatario interesado.

He aquí las instituciones democráticas, mediante las cuales la ciudad de Des Moines, perfeccionó el Gobierno por Comisión. Armonizado definitivamente el sistema con la Democracia, se abrió camino, desde entonces, al extremo de que, en 1914, más de cuatrocientas ciudades lo habían implantado, entre ellas Nueva York, Búffalo y Cleveland, etc.

El Gobierno por Comisión presenta grandes ventajas y serios inconvenientes.

Entre las primeras se pueden citar las siguientes:

1.° Es el más apto para la democratización intensiva del Gobierno de la ciudad. La estructuración de un órgano único, —la Comisión—, dotado de grandes poderes legislativos y administrativos, obliga a buscar el equilibrio político en las instituciones democráticas ya indicadas. El pueblo adquiere imperio, al participar directamente en todos los negocios de su ciudad.

2.° Se trata, además, de un régimen simple, sin frenos ni contrapesos, con lo que se evita la acción difusa del Gobierno y se concentra la responsabilidad.

3.° Se asemeja —agregan sus sostenedores—, a un régimen de gestión comercial. La ciudad es dirigida como si fuera una empresa.

A pesar de ello, los inconvenientes del Gobierno por Comisión, son notorios:

1.° No es apto para un gobierno local en sentido estricto, que rebase los límites de la ciudad, —como ocurre entre nosotros—, en que los institutos democráticos directos resultan

de difícil aplicación. Lo propio ocurre en las grandes ciudades.

2.º La Comisión es demasiado pequeña para ejercer la acción legislativa de la ciudad o de la localidad.

3.º Al elegirse directamente a cada miembro para dirigir un departamento administrativo determinado, o al dividir las tareas la propia Comisión, se crean interferencias que dificultan el desarrollo de la acción ejecutiva.

El pueblo americano, en su contínua renovación, ha llegado, últimamente al régimen llamado del **Gerente.** Se observó que el Gobierno por Comisión no era una imitación perfecta, de la gestión comercial de la empresa. En ésta el Directorio no ejecuta por sí mismo sus decisiones: recurre a un gerente en quien delega todas las funciones de ejecución.

He aquí el **The City Manager Plan,** mediante el cual se acopló un Gerente Manager en el Gobierno por Comisión.

Pero ¿se asemeja acaso el Gobierno de una ciudad a la dirección de una empresa de negocios? No es posible responder afirmativamente. Son grandes e insalvables las diferencias entre una y otra.

Por ello, el **régimen del Gerente,** concluyó por transformarse con variantes adecuadas, en un sistema semejante al viejo régimen del Mayor. Se restauró así, en el Gobierno de la ciudad, la fórmula clásica de división de poderes: la función ejecutiva quedó reservada para el Manager o Gerente; la función legislativa, para la Comisión.

Lo que al principio pretendió ser una innovación capital, concluyó confundiéndose con el viejo sistema. En lugar de un avance, significó un retroceso.

REGIMEN PARAGUAYO

El régimen municipal paraguayo se rige por la Ley del 2 de Febrero de 1909, la que fué completada, en materia de impuestos municipales, el 30 de Marzo del mismo año.

Dicha Ley consta de 8 Títulos y 53 artículos donde se estructura el gobierno comunal. La Asunción confía la administración municipal a un Consejo Deliberante y a un Departamento Ejecutivo.

El Consejo Deliberante consta de 12 miembros, denominados Concejales, que no pueden excusarse de sus cargos. A su vez, el Departamento Ejecutivo es confiado por el Presidente de la República al Intendente Municipal.

Las ciudades de Concepción, Villa Rica, Encarnación y Pilar, tienen igual autoridad edilicia.

Considerando de interés la evolución del régimen municipal paraguayo, desde aquella antigua organización impuesta por España para sus colonias en América, pasamos a señalar esquemáticamente el proceso seguido hasta su constitución definitiva.

EPOCA COLONIAL

La formación de sus primeras autoridades municipales tuvo lugar en el año 1541. A esta época correspondió, según Ruy Díaz de Guzmán (1), la creación de sus primeras autoridades municipales, entre los vecinos congregados **"en forma de República"**, y la constitución un tanto regular de los hogares, que iban surgiendo del robusto y desenfrenado mestizaje hispano-guaraní.

Aunque los recién llegados se apresuraron, —agrega Moreno (2), sin duda, a establecer también sus hogares, una parte no escasa de los mismos se distribuyó en las primitivas residencias: sumados los conquistadores en el año 1542, alcanzaban alrededor de 600, distribuídos en 250 casas, con sus respectivas familias y servidumbre indígena. En esta forma continuaron durante el Gobierno de Alvar Núñez. Y en estas mismas condiciones, que obedecían ya a las afinidades de los bandos en gestación diseminaron sus chacras por los valles vecinos, apenas se diseñaron los toscos esbozos de la ciudad.

Debido seguramente a esas circunstancias, —agrega Moreno— unidas a la extrema fecundidad del suelo, aquel bellísimo trozo del municipio asunceno, —olvidado lugar que la historia ni menciona—, atrajo desde el principio la parte más selecta de su población, señalando el sentido predilecto de su expansión rural. Al pie de los bosques de Tapuá, circundando los fértiles valles que rematan en la ancha llanura de Ñu-Guazú, extendieron con preferencia sus alquerías los principales miembros de la colonia. Y siguiendo esa misma dirección en la vida inicial de la ciudad, pueden aún encontrarse, bajo la tupida maraña de la maleza histórica, las más antiguas huellas que de su paso han dejado por esa región los veteranos de la conquista.

EL CABILDO

El Cabildo de la Asunción estuvo primitivamente constituído, según Azara (3), por los capitanes Juan de Salazar y Gonzalo de Mondoza, en calidad de Alcaldes, y por seis Regidores, cuyos nombres no

(1) Fulgencio R. Moreno: "La Ciudad de la Asunción", pág. 13.
(2) Ob. Cit. pág. 32.
(3) Moreno, Ob. Cit. pág. 13.

menciona. La existencia de dichas autoridades, en ese tiempo, está comprobada por la Relación de Alvar Núñez, quien refiere que, a su llegada a la Asunción, en Marzo de 1542, salieron a recibirlo y a prestarle obediencia, juntamente con el Teniente de Gobernador y los Oficiales Reales, los Alcaldes y Regidores de la Ciudad.

En el terreno legal, —agrega Moreno—, aparecía, desde luego, la influencia persistente, molesta y acaso abusiva, de los oficiales reales encargados de las rentas y los tesoros del rey: el veedor, el contador, el factor y el tesorero. Orgullosos de sus cargos y celosos de sus proeminencias, esos funcionarios, que eran a modo de prolongación financiera del monarca seguían, como la sombra al cuerpo, los pasos del Gobernador, intervenían en los actos administrativos y pretendían. a veces, orientar su curso con el peso de sus opiniones a la fuerza de sus requerimientos.

A lado de esas autoridades, en su jerarquía correspondiente, —finaliza Moreno—, estaban el Alguacil Mayor y teniente de gobernador Francisco López, el maestre de campo y justicia mayor Domingo Martínez de Irala, el alcalde mayor Juan Pavón, los Regidores Pedro de Molina, Pedro de Aguilera y Domingo Simbrón Peralta, el escribano mayor Pedro Hernández, el Alguacil Pedro Estopiñán Cabeza de Vaca y los demás empleados de gobierno y de justicia, así como los religiosos y los clérigos, de consulta obligada en los casos de guerra o en las deliberaciones sobre la conquista.

Período de afianzamiento

Corresponde este período al Gobierno de Irala, de cuya importancia dice Moreno, (1):

"Afianzada sólidamente en el orden económico, asegurada su constitución social, la Asunción contenía en su propio seno los poderosos medios de expansión que perseguía la conquista.

Pero el resorte de sus energías no había que buscarlo precisamente ni en la abundancia de sus cosechas, ni en la extraordinaria procreación de su ganado, ni en los efectos sensibles de su inicial florecimiento económico.

No estaba tanto en la superficie visible de las cosas como en las condiciones y caracteres íntimos de su población. Esa población formada de una noble estirpe guerrera y conquistadora, engendrada con amor y con violencia, entre los azares del campamento y las rudas faenas del campo; que conoció desde su infancia los rigores de la vida y no se doblegó jamás a la adversidad, era el elemento básico.

(1) Ob. Cit. pág. 112

permanente e indestructible, de aquel lejano centro de pobres apariencias, germen de una nacionalidad que surgía en medio de las selvas. Esa población constituía una nueva raza, cuyos caracteres principales se destacaron desde el primer momento. Y ella no sólo dió vida a la nacionalidad paraguaya, sino que extendió también su acción en una inmensa zona del continente.

Cuidado del ganado caballar

A la prosperidad de este ganado, —dice Moreno—, (1) contribuyó indudablemente el cuidado de que fué objeto, desde que se introdujo en el país. Las autoridades intervinieron, según ya se dijo, para asegurar su buena procreación inicial. Posteriormente el Cabildo de la Asunción designó varios campos especialmente destinados al ganado caballar, formando lo que se llamaba "manadas consejiles".

Período de restablecimiento

Felizmente, —dice Moreno—, (2) los gobiernos que surgieron después de la dictadura de Francia, abordaron el problema con decisión, emprendiendo las obras públicas más necesarias e importantes del municipio asunceno. Esa iniciativa le correspondió al Consulado de 1841, cuya cabeza era don Carlos Antonio López y su brazo sostenedor don Mariano Roque Alonso.

Las obras comenzaron con la nivelación y empedrado de las calles "que precisaban más pronto reparo", tarea preliminar que se realizaba por vez primera en la Asunción. Y siguieron después la construcción de otras que encauzaron los grandes raudales de agua y de ramblas cómodas para los desagües a la ribera. Poco después se levantaba al norte de la ciudad, para defenderla de los avances del río, dos grandes murallones de cal y de piedra, que son los que todavía sostienen los terrenos adyacentes al edificio del Congreso Nacional y se encuentran tan firmes y sólidos como entonces. Otra obra municipal de importancia fué la creación de un cementerio general, en la Recoleta, fuera del radio urbano de la ciudad, proscribiéndose la costumbre de enterrar los muertos en las iglesias, y estableciendo un servicio de conducción gratuito para los pobres. Simultáneamente se procedió al derrumbe de la Iglesia de la Catedral, que ya estaba completamente en ruinas, y se comenzó su reedificación, trasladándose provisionalmente la iglesia matriz al templo de San Francisco. A esto

(1) Ob. Cit. pág. 135.
(2) Ob. Cit. pág. 259 y siguientes.

misma época corresponde la construcción del primer edificio especialmente destinado al Congreso Nacional, que anteriormente se reunía en las iglesias; la instalación de una fábrica de fusiles y otra de pólvora; y la adopción de eficaces medidas para la seguridad del municipio y el mejoramiento del aspecto de la ciudad.

A estas obras siguieron gran número, no menos importante, que Moreno detalla minuciosamente. Por nuestra parte, diremos, a grandes rasgos, que la acción oficial fué de entidad, bastando para ello citar las obras de vialidad y comunicación externa; del puerto de la Asunción; el arsenal de construcciones militares y navales; fundiciones de hierro; vías férreas con materiales nacionales; fomento de la instrucción pública, creación de la Academia Literaria, etc., etc.

Para finalizar, diremos con Moreno (1):

"Llevado a la Presidencia de la República don Carlos Antonio López, en Marzo de 1844, la instrucción primaria siguió concentrando la atención del gobierno. En la Asunción y sus cercanías se establecieron, durante el primer período presidencial, tres "casas de educación de jóvenes insolventes", de las que una funcionaba en la Academia Literaria; medida que se generalizó poco después en las Villas y Partidos de la Campaña, proporcionándose a los niños insolventes y huérfanos pobres, alojamiento, mantenimiento y vestuarios, ocupándoseles fuera de las horas de clase, en la práctica de varios oficios".

Más adelante, agrega Moreno:

"Los que han juzgado más severamente la situación política del país en aquella época, no han podido menos que reconocer ese aspecto de la gestión pública, que resumía una vieja aspiración del pueblo paraguayo. El mejor acto del Congreso, dice Washburn, refiriéndose al de 1841, fué dictar una Ley para la fundación de un Colegio del Estado. Los Cónsules tomaron, también, tempranas medidas para establecer escuelas primarias, no solamente en la capital sino en todo el país. El gobierno, lo decimos en su elogio, escribía a su vez Demersay, se esfuerza en extender los beneficios de la instrucción".

"En realidad, —finaliza Moreno—, don Carlos Antonio López, se adelantó en el hecho al Ministro de la Segunda República de Francia, pues cuando el pensamiento de Carnot no pasaba de ser un proyecto, la instrucción era ya obligatoria y gratuita en el Paraguay".

---

(1) Ob. Cit. pág. 271.

CAPITULO

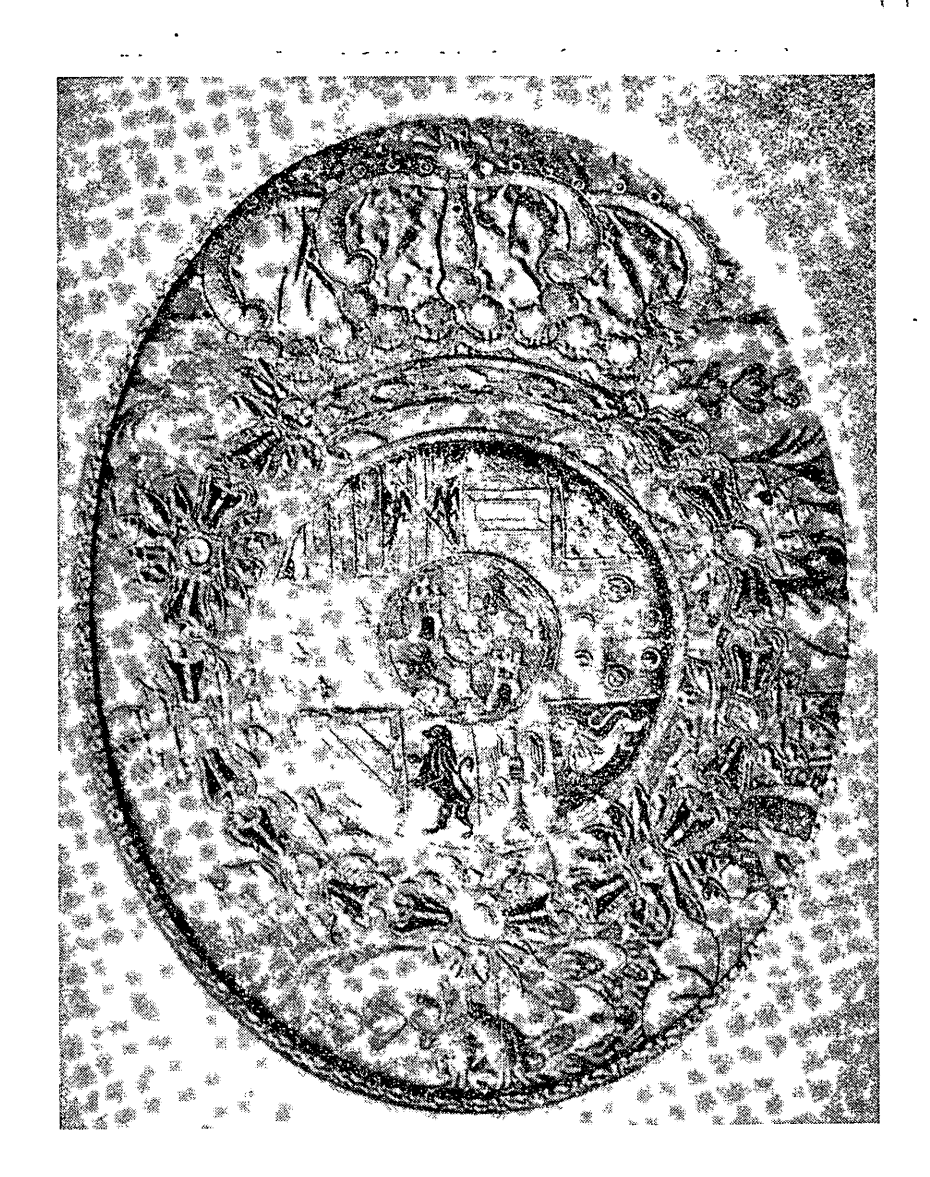
I

2.ª PARTE

LOS CABILDOS

"La tradición histórica de los Cabildos fué la tradición de los principios democráticos en lucha contra el poder omnímodo de los Reyes". (1).

(1) Carlos M.ª de Pena: ob. cit. pág. 14.



ESTANDARTE DEL ANTIGUO CABILDO DE MONTEVIDEO

LOS CABILDOS

SUS FUENTES

El estudio de la institución de los Cabildos señala el comienzo de la vida comunal de nuestra sociedad.

Su organización está basada en el régimen impuesto por España para sus colonias. A este respecto, dice Bauzá, (1):

"Los Cabildos representaban una institución peculiarmente española, semi-política, semi-civil, con grande influencia local, con una vida propia tan vigorosa que no habría despotismo bastante fuerte para destruirlo. Contra ellos lucharon todos los gobernadores españoles y por ellos fueron vencidos. Eran a todo rigor las Municipalidades, tal como las concebimos en nuestras adelantadas aspiraciones, administrando justicia en las ciudades y en los campos, aprestando las milicias del país en caso de guerra, vigilando la venta de los artículos de primera necesidad para el pueblo, fijando la base de los impuestos extraordinarios o negándose a concederlos".

Una visión más de aquella organización de corte española nos da Carlos María de Pena, (2), cuando refiere:

"Los españoles trajeron a América la institución del Cabildo o Municipalidad, tal como la tenían en el siglo XV a XVII, habiendo sido el período de mayor florecimiento para la institución los siglos XII a XIV.

Los españoles pudieron vanagloriarse, y con razón, de haber tenido su Magna Carta antes que los ingleses, pues el Ordenamiento de las Cortes de León en 1186, vale tanto como aquélla, —y que se anticiparon en tres siglos y pico al Bill de Habeas Corpus con el Privilegio General de las Cortes de Zaragoza en 1348—, no pudieron trasplantar a América el gobierno propio en todo su esplendor, porque el árbol, en otro tiempo robusto, de las libertades comunales, había sido tron-

---
(1) "Estudios Constitucionales", pág. 64.
(2) Ob. Cit. (Ver: "Anales de la Universidad", págs. 236 y 237).

chado por la mano del absolutismo monárquico, cuyo triunfo contra las Comunidades castellanas, vencidas en Villalar (1520), coinciden con los primeros establecimientos de la colonización en América.

Bajo el absolutismo monárquico, las instituciones municipales pierden, en casi toda España, sus libertades, franquicias y privilegios: los oficios concejiles, que eran electivos y temporales, se convierten en vitalicios o perpetuos, de nombramiento real; algunos son vendibles. Los fueros y autonomías de los Cabildos, cesan; conviértense éstos en simples agentes administrativos que ceden ante todo a la autoridad del Monarca o de sus delegados. Sólo los vascos conservan sus fueros municipales".

No deja de ser interesante, también, la referencia que hace D. F. Sarmiento, (1) . . . . "El Rey de España no gobernaba a los habitantes de la América en sus actos diarios y civiles, sino que se gobernaban éstos a sí mismos en las ciudades, por medio de sus Cabildos o Ayuntamientos, instalados en la ciudad misma que iban a habitar, bajo ciertas formas y con ciertas atribuciones. Pudiera decirse que los españoles no traían a América más institución que esta de la Municipalidad, que es tan antigua, está tan arraigada en el corazón de los pueblos que cuando la España se vió privada de su Rey en 1809 se organizó en Juntas por millares y se dió tantos gobiernos como aldeas y villorrios contaba".

A su vez, la fuente del régimen español viene a serlo la organización romana, tal cual lo describe el doctor Rafael Bielsa, (2):

"El origen romano de los Municipios españoles se revela hasta en el propio nombre de **"Concilium"** (de ahí Concejo), con que se le designó desde un principio en las lenguas neolatinas de España. Considérase también el Concejo como derivado del **concilium** o asamblea judicial, y del **conventus públicus vicinorum**. El concejo o municipio medioeval lo fué por la aplicación de las normas de instituciones judiciales o administrativas vigentes, al territorio de la villa o ciudad segregada del condado o territorio señorial".

Si la fuerte organización de los tiempos modernos —dice Hinojosa— no ha logrado suprimir la Asamblea General de vecinos, que perpetuándose a través de los siglos funciona aún en los distritos rurales, ¿por qué no admitir que, entre los visigodos, con la debilidad del poder central y la escasez y dificultad de comunicaciones, persistiera la Antigua Asamblea judicial germánica, especialmente en las regiones apartadas del centro, favorecida en parte por las prescrip-

(1) D. F. Sarmiento: "Conflictos y Armonías de las Razas".
(2) Ob. Cit., págs. 30 y 31.

ciones del **Líber iudicium** sobre el juicio arbitral...? Así, en este orden de supuesto, al **comes jude electus a rege,** presidente de la Asamblea, sucedió el **judex** elegido por los vecinos. A los **jidicis** nombrados para casos particulares por el conde o vicario, sucedió el Alcalde de elección popular, investido de las funciones judiciales por el término de un año.

El doctor Alcides Greca, en su trabajo: "Derecho y Ciencia de la Administración Municipal" (págs. 75 a 83), refiere:

"Durante la conquista, cuando los Adelantados o sus lugartenientes fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del primer Cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían reemplazarlos. No se permitía la reelección de los cesantes, lo que por supuesto se habría prestado a grandes corruptelas. Los gobernadores enviados por la Corona podían presidir las deliberaciones del Cabildo, pero les estaba prohibida toda ingerencia que pudiera perturbar la libre decisión de sus miembros.

La distancia que separaba a las colonias de América de la metrópoli, hizo poco menos que ilusorias las recomendaciones de las reales cédulas, en las que solía expresarse: "que los vecinos pueden hacer la elección de sus cabildos libremente y que los gobernadores dejen votar a los alcaldes y regidores y que no se interpongan por sus parientes, ni los de sus mujeres, ni otros allegados". Juan Agustín García refiere en "La Ciudad Indiana", cómo cumplieron algunos gobernadores estas recomendaciones. Cuando no los designaban directamente, como lo hizo el gobernador Maldonado en 1706, llenando seis vacantes de regidores, se amenazaba a los capitulares con multas y prisiones si no cumplían lo que se les ordenaba. Las elecciones del Concejo de Buenos Aires —expresa Garreton—, fueron generalmente con violencia y terminaron a veces en tumultos y desórdenes. Aunque a la Sala de Acuerdos sólo entraban los capitulares, los partidarios los acompañaban hasta la casa y el apasionamiento que existía en la población, se reproducía dentro del recinto.

"Sin participar del excesivo entusiasmo de Ramos Mejía por los Cabildos, creemos, no obstante, que ellos fueron durante la época colonial la única forma de autoridad que tuvo un poco de calor popular y que interpretaba, hasta donde era posible, los anhelos de la débil opinión pública que se iba formando, pese a las trabas del absolutismo, del monopolio y de la ignorancia con que se pretendía, desde España, mantener aisladas a sus posesiones de América.

CONSTITUCION Y FUNCIONAMIENTO

Su constitución fué compleja desde el punto de vista de sus atribuciones, por cuanto los encontramos desempeñando una serie de funciones distintas, tales como judiciales, administrativas, comunales propiamente dichas y policiales, etc. Bajo su contralor tuvieron, en ciertos casos, el reclutamiento de milicias.

Los miembros que integraban los Cabildos se denominaban **Regidores;** el número de ellos oscilaba entre seis y doce, según la importancia de la ciudad o pueblo. Fueron tan vastas las facultades políticas, sociales y económicas de los Cabildos, —dice Barbot (1)— que puede decirse que el ente municipio, ayuntamiento o cabildo, perdió su carácter de entidad comunal para confundirse con el Gobierno del Estado. Tenían ellos tan amplias prerrogativas que llegaban a ejercer las funciones propias del Estado, pues hasta aprestaban las milicias, en circunstancias necesarias, al mismo tiempo que sus magistrados se ocupaban de administrar justicia; disponían de la policía y de todos los servicios comunes y generales de la ciudad, no habiendo una separación entre la soberanía del Municipio y la del Estado".

"Montevideo tuvo su Cabildo cuatro años después de la fundación, en 1730, —dice de Pena (2)—, cuando empezaba a tomar aspecto de plaza fuerte. El nombramiento del Cabildo se verificaba por elección anual que practicaban los miembros cesantes. El Gobernador político del lugar era el presidente de la corporación, y ésta se componía de miembros que se denominaban Regidores.

El número de éstos, dependía de la importancia de la población; en las ciudades principales el Cabildo se componía de doce; en las ciudades secundarias y en las villas, de seis. Montevideo comenzó con nueve.

La ley prohibía terminantemente que los gobernadores impidiesen la emisión del voto libre de los cabildantes. Esta prescripción fué violada frecuentemente. El cargo de los regidores duraba un año.

Aunque el auto del cuatro de Enero dispone la elección de todos los cargos, algunos de estos llegaron a ser perpetuos y vendibles en remate público, como el de Regidor Decano, Regidor Alguacil Mayor, Regidor Depositario General y Regidor Alcalde Provincial.

Los empleos electivos correspondían a los otros miembros de la Corporación entre los cuales figuraban los alcaldes de 1.° y 2.° voto,

(1) Ob. Cit., pág. 7.
(2) Ob. Cit., págs. 13 y 14.

el Regidor Juez de policía, los Regidores defensores de pobres y menores, el Regidor Alférez Real y Fiel Ejecutor.

Las condiciones de elegibilidad las indicó el mismo Zabala. . . ", procurando siempre elegir personas las más beneméritas de buenas costumbres, opinión y fama, de manera que no sean inferiores ni tengan raza alguna de judíos, moriscos o mulatos para que así se mantengan en paz y quietud en sus ayuntamientos y lugares de actos públicos. . . Y por cuanto el derecho no excluye de semejantes magistrados a las personas que no saben leer y escribir, pueden éstas ser electas por término de seis años siendo personas idóneas y de capacidad; firmando por ellas un testigo legal en falta de escribano. . .".

Las leyes de Indias exigían, además de la vecindad, casa poblada e inhabilitaban para el cargo de Alcaldes ordinarios y Fieles Ejecutores a los comerciantes e industriales. (Ley 12 tit. X. lib. IV. R. Y.).

El cargo no era gratuito; el Alférez Real tenía de salario otro tanto del que lleven los otros regidores. (Ley 4 tit. X. Lib. IV. R. Y.).

Las funciones generales del Cabildo eran la administración de las rentas del Municipio, pero cada miembro tenía cometidos especiales. Los Alcaldes de primero y segundo voto, eran los jueces de primera instancia. El primero conocía de asuntos civiles y comerciales; el segundo solamente de los juicios civiles. Estos funcionarios tenían asesores o consejeros cuyo oficio se pagaba por los alcaldes con los emolumentos que las partes abonaban por cada firma de sus resoluciones. El alcalde de primer voto ejercía además el gobierno provisorio cuando la Provincia no tenía audiencia y en el caso de que vacase accidentalmente el cargo de gobernador. De las resoluciones de los Alcaldes se apelaba ante las Audiencias.

El Alguacil Mayor era el ejecutor de las deudas municipales: perseguía el cobro de las rentas o derechos. El Depositario General, vara perpetua y vendible, cuidaba de todos los depósitos que se hacían en las Cajas del Cabildo.

El Regidor Juez de Policía vigilaba todo lo relativo al orden, higiene y comodidad de la ciudad; este funcionario representaba el carácter genuino de la institución. Era Jefe de los alcaldes de policía, llamados Prebotes de Hermandad, cuyos cargos tienen perfecta semejanza con los que ejercen los actuales comisarios de policía.

Las funciones de los Regidores defensores de pobres y menores, están determinadas por su propio nombre.

El Regidor Alférez Real desempeñaba las veces de un maestro de ceremonia y paseaba en las grandes solemnidades religiosas la bandera de España en las plazas y pueblos americanos.

Además de los miembros del Cabildo existía un procurador municipal, que no tenía voto en las deliberaciones y a quién estaba encomendada la reclamación de los intereses propios del Municipio. Este funcionario ejercía su destino con el título de Síndico Procurador de la ciudad. (1).

"La jurisdicción de Hermandad comprendía las causas contra ladrones, facinerosos, matadores, robadores de mujeres de cualquier estado, vagabundos, incendiarios; los hurtos de toda clase de animales en el campo, o de ropa u otros géneros. Por intermedio de estas corporaciones tan humildes como perseguidas, nació el espíritu público en el Uruguay, y se formó en sus habitantes el criterio de que el poder debía ser ejercido en una forma arreglada, equitativa y beneficiosa para todos". (2).

"El Cabildo de Montevideo se reunió muchas veces en sesión pública (Cabildo Abierto) oyendo a los vecinos sobre asuntos de interés común: "para que traten y propongan lo que es en interés suyo". "Instalado el primer Cabildo de Montevideo en 1.° de Enero de 1730 ocupóse ante todo de adelantar la fábrica de la iglesia para lo cual el Gobernador dió algunos materiales; se impuso prestación personal a los vecinos que ayudaron también con limosnas; se decretó una capitación de doce reales plata entre los pudientes para ayudar a la cóngrua del Cura pudiendo pagarla en géneros de la cosecha, de labor o de campo los que careciesen de dinero. Se solicitó del Gobernador su influencia para que fundasen los Franciscanos una hospedería, por de pronto, en la casa de piedra firme y teja que sirvió de capilla a los doctrineros jesuítas de los indios que trabajaron en la primera fortaleza. Destinóse una cuadra de terreno para establecer convento los religioso de San Francisco" (3).

"Cumplidos estos deberes con la religión según el criterio de la época, procedió el Cabildo a atender necesidades primordiales de la vida urbana y decretó, por iniciativa del gobernador Zabala, una prestación personal que se daría previo empadronamiento o lista sin exceptuar a nadie, de diez hombres cada quince días en que serian comprendidos los soldados arreglados que estaban avecindados, para que alegren y limpien los manantiales de que se sirve la población, sin que haya omisión, en el interín que se perfeccionan las fuentes. Como no había paraje destinado para matar el ganado y para este efecto cada vecino se servía regularmente de la puerta de su casa, dejando las cabezas y putrefacciones, de lo que puede resultar un

(1) Lucio V. López: "Derecho Administrativo", páv. de Adm. Tomo VI.
(2) F. Bauzá. "La Dominación Española".
(3) Archivo Administrativo: acuerdo del 1.° de Enero de 1730.

daño irreparable y se experimenta el desaseo de las calles: Los Alcaldes tendrán particular cuidado de que cada ocho días los vecinos, a lo último de su calle, junten los despojos y demás inmundicias que hubiere y los quemen.

Prestación personal semejante como la del barrido de las calles por los vecinos, duró hasta 1888. Continúa el bando "... y si se reconociese alguna omisión en efectuarlo, podrán multar los Alcaldes a quien no lo hiciere, por cada vez, con cuatro días de trabajo personal en las obras públicas.

Se preveía a un tiempo a las necesidades espirituales y a la salud pública. El Cabildo no tenía rentas para sus gastos más urgentes, y así como creó las prestaciones personales y la capitación de doce reales plata, autorizó el diezmo, estableció las licencias y el impuesto de consumos y abasto a razón de un peso por cada botija que entrare el pulpero para el abasto vendible de su pulpería, de cualquier especie que sea, como aguardiente o vino; y en cualquier otro vaso se pagaba a prorrata. Reglamentóse la introducción de esas bebidas, según el modelo de las leyes de Indias para las alcabalas, resucitadas hoy en casi todas las naciones bajo denominaciones diferentes y propuestas ya entre nosotros sobre los fósforos, cigarrillos y el alcohol." (1).

"Más tarde —dice de Pena (2)— implantó otras alcabalas: de la carne viva y muerta, corambre al pelo, curtida y adobada... cebo, lana, etc., conforme a las leyes de Indias donde encontramos el origen de la renta principal de nuestra municipalidad; la de abastos y tabladas...: el obligado de la carnicería ha de pagar la alcabala de la carne muerta, y ninguna persona podrá matar carne para vender, fuera del matadero, pena de pérdida. Y mandamos que el veedor del matadero tenga libro donde tome la razón de las reses que mataren".

Apercibido el Cabildo por los informes del Alférez Real y del Alcalde Provincial de la muy poca vacada que había en la jurisdicción hasta el punto de pronosticar el primero que, de seguir destroncando como se hacía, no quedaría en tres años más una vaca ni un toro; acordóse vigilar las faenas y autorizarlas en los lugares determinados, proveyendo además lo necesario para no quedar los vecinos sin la carne cotidiana y los cueros necesarios y para lograr grasa y cebo para la luz, así como para impedir que fueran burla-

(1) Archivo Administrativo: acuerdo del 30 de Enero de 1730.
(2) Ob. Cit., pág. 15.

das las prestaciones impuestas en favor de las obras públicas y los gastos del Cabildo.

Pocos años después se aumentaban los recursos de la administración con algunos pequeños arbitrios, entre los que es de mencionarse el impuesto mensual de repartición que pagaban los vecinos favorecidos con chacras y hornos de merced".

OTRAS FUNCIONES

Como cuerpos deliberantes —dice P. B. Acevedo (1)—, los Cabildos contaron todavía con funciones más extensas y de diversa índole. Ellas eran, principalmente, municipales, aunque con la amplitud entendida entonces y que abarcaba el regimiento y policía de la ciudad. La estética urbana, la higiene y la salubridad, el empedrado de las calles, el alumbrado público, la vialidad, el abasto de carnes, el matadero y las carnicerías, el régimen interno de esos establecimientos, los almacenes de géneros y comestibles, las panaderías y pulperías y el orden de las mismas, pertenece a la actividad del Cabildo, el cual, en sus reuniones, resuelve sobre las cuestiones que se suscitan. El progreso y embellecimiento edilicio, la construcción de edificios, iglesias, conventos, hospitales, casas de misericordias, lazaretos, cementerios, son de la incumbencia de la institución capitular. Lo son igualmente los asuntos que se refieren a la instrucción primaria, a la recepción y paso de bulas pontificias, a la fundación de escuelas y reglamentación de la enseñanza, a los servicios de correos y postas, a contrastar pesas y medidas, a la vigilancia sobre faenas clandestinas de ganados en las campañas de la jurisdicción, a los cortes de leña y protección de los montes naturales, a las sementeras y plantíos, trigales, etc., a la caza y a la pesca. Impone multas por contravenciones a sus ordenanzas; interviene en las festividades y en las funciones de teatro y corridas de toros; dispone la celebración de oficios o rogativas en las iglesias en demanda o prevención de agentes naturales para la felicidad pública; cuida las cárceles y se ocupa del mantenimiento y reclusión de los presos.

En su función de policía, el Cabildo ejerce la vigilancia y conservación del orden en la ciudad, dictando medidas sobre porte de armas, vagancia, reuniones y músicas en cafés y billares, mancebías, tangos y bailes de negros, tránsito a caballo y peatones a deshora, contando con el auxilio de las tropas y milicias para la corrección de abusos y prisión de delincuentes.

(1) "El Gobierno Colonial en el Uruguay", págs. 117 a 120.



ESTANDARTES DEL ANTIGUO CABILDO DE MONTEVIDEO.

Tiene facultades legislativas para crear impuestos, si bien de carácter municipal. Las faenas de ganados realengos, las cantidades obtenidas por la venta de los productos, constituyen al principio un rubro importante de sus entradas.

Después, la introducción de géneros a la ciudad, el comercio de artículos de lujo o de vicios, como se llamara, da motivo a gravámenes de derechos especiales, los cuales, unidos a otros proventos procedentes de depósitos, patentes a las pulperías, cafés, billares y negocios en general, remates de distintos servicios, de alumbrado, de abastos, etc., representan la fuente principal de los recursos.

Hay otra de mayor cuantía y es la contribución periódica del vecindario por cuotas proporcionales al capital, aunque de carácter facultativo, práctica ésta incorporada tradicionalmente a la costumbre y que es empleada tan sólo en circunstancias de apremio o con motivo de gastos urgentes.

Aún asimismo, existe otra fuente de riqueza para el erario, y es el producto del arrendamiento o venta de "Propios", o sean tierras o bienes comprendidos dentro de los ejidos o que han sido otorgadas por las cédulas fundadoras de la ciudad en carácter de propiedad.

Tal es, en el origen, la llamada "Junta de Propios", institución que aparece organizada en nuestro régimen colonial a partir de 1784, de acuerdo con lo estatuído en la Ordenanza de Intendentes de 1782 y que la componían cuatro miembros de la corporación capitular: el Alcalde de Primer Voto como Presidente, dos Regidores y el Procurador General, bien que el último sin voto.

A esta institución, cuyas funciones son desempeñadas separadamente de las del Cabildo, corresponde entender en todo lo concerniente a las ventas, arrendamientos, censos sobres bienes, fijar sus precios en los casos que pertenecieran a la comunidad, formar y vigilar la caja de caudales, dictar los reglamentos y sufragar los gastos públicos que fuesen de su cargo. (Ordenanza e Instrucción de Intendentes de 1782. Artículos 30 y siguientes).

La venta de oficios concejiles constituyó también una fuente de recursos, aún cuando sus producidos fueran de pertenencia real.

De acuerdo con el concepto de la legislación española, respecto de la función pública y a su delegación, determinados oficios del Cabildo podían ser vendidos a perpetuidad.

Las leyes de Indias así lo establecían expresamente, señalando, desde las primeras reales cédulas, confirmadas por las subsiguientes, la enajenabilidad de algunos cargos capitulares, especialmente los de

Alférez Real, Fiel Ejecutor, Depositarios Generales, Alguaciles Mayores y Alcaldes Provinciales.

La Ordenanza de Intendentes ratificó esa práctica ya secular, modificando tan sólo el procedimiento de la venta, el cual, primitivamente se hacía por la Junta de Almonedas, y desde 1784 por un tribunal constituído en la cabeza del Virreinato del Río de la Plata, integrado por el Intendente, un asesor, dos Ministros de la Real Hacienda y un Fiscal. (Recopilación de Indias. Libro XIII, Título XX, diferentes leyes. Ordenanza de Intendentes. Artículos 145 y 146).

En Montevideo se conservó, durante el primer período colonial, la práctica de la elección anual de Regidores; sin embargo, desde 1772, la venta de oficios comenzó a implantarse, si bien limitada por entonces al de la vara de Alguacil Mayor, que fué tenida a perpetuidad por don Ramón Cáceres hasta 1800 y cedida luego por éste a don Manuel Ortega, quien la continuó desempeñando en las mismas condiciones del anterior.

Los cargos vendibles fueron, además del mencionado, el de Alférez Real, que lo ocupó don Mateo Vidal; el de Depositario General, por don Marcos José Monterroso, y el de Alcalde Provincial, por don Juan Antonio Bustillos.

El procedimiento usado era la presentación del peticionante ante la Real Audiencia de Buenos Aires, autoridad ésta que con el tribunal especial, sacaba a remate el puesto, extendiéndose después el nombramiento por el Virrey, siempre que el candidato reuniese las condiciones prescriptas en las Leyes de Indias, debiendo el interesado, en el acto de incorporación al Cabildo, otorgar las fianzas necesarias. (1).

RECURSOS DE LOS CABILDOS

Para el mejor desempeño de sus funciones —dice el doctor Salgado (2)—, las leyes señalaron a los cabildos los recursos llamados propios.

Bovadilla (3) divide los bienes propios de los pueblos en cuatro categorías:

a) Bienes que eran comunes del pueblo solamente en cuanto al uso y aprovechamiento, como las plazas, las calles y las fuentes;

(1) Véase, entre otras, el acta del Cabildo de 29 de Diciembre de 1798.
(2) "El Gobierno Indiano", págs. 130, 131 y 132.
(3) "Política para Corregidores", Tomo II. Pág. 118. (Ver Salgado).

b) Bienes que eran propios de los concejos en cuanto al señorío y aprovechamiento, como las tierras, los montes y las dehesas;

c) Bienes que eran particulares de la ciudad y que se gastaban para cosas particulares de la misma, los que se denominaban Propios, y por último

d) Bienes que consistían en dinero, pan y otros frutos.

Al fundar una nueva población, los Virreyes y Gobernadores que estuvieren facultados para la fundación, debían señalar a aquéllas, tierras y solares para propios, señalamiento que se comunicaba al rey con el fin de que lo mandase confirmar. En la distribución y gasto de los propios, los cabildos debían guardar estrictamente las leyes y ordenanzas que se ocupaban de la materia, no pudiendo hacer gastos extraordinarios que excediesen de tres mil maravedíes, ni señalar salarios, cualquiera que fuese su importancia, sin previa licencia del rey o de la persona que desempeñase el gobierno de la provincia.

Sólo por un privilegio excepcional, algunos cabildos podían gastar algo más de esa reducidísima suma. Así, el Cabildo de Guatemala, estaba autorizado, por concesión real, para gastar seis mil maravedíes, o sean 22 pesos y 16 maravedíes. Y la Ordenanza de Intendentes de Nueva España permitió a los cabildos de ese virreinato, gastar como máximo 40 pesos, y, excediendo el gasto de ese valor, debían de dar cuenta a la Audiencia.

El gobierno y administración de los propios estaba a cargo de los cabildos. La Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires, publicada en 1782, limitó las artibuciones de los cabildos en este punto, pero por Real Orden de 5 de Abril de 1790, se mandó observar a la letra las leyes del Libro IV. Título XIII, de la Recopilación de Indias, que estabecen, precisamente, para el gobierno de los propios, el sistema que anteriormente indicamos.

Los frutos y rentas de los propios debían emplearse en obras y gastos de interés para la comunidad. Por ejemplo, en puentes, calzadas, carnicerías, lavaderos, edificios para el Cabildo, cárcel, etc. También se sacaba de los propios el salario del corregidor, regidores y otros funcionarios.

Los virreyes, Presidentes y Gobernadores, debían de hacer tomar, todos los años, por los Oficiales Reales, las cuentas relativas a la administración de los propios, debiendo enviar copias de ellas al Consejo de las Indias, para que examinase su gasto y distribución".

COMENTARIO CRITICO

Dice el Doctor Couture (1): "Contrasta el sentido de la política colonial española, con los resultados que de la misma se recogen. En un sentido general, España quiso, mediante restricciones a la libertad de comercio y de industria, conservar para sí la hegemonía de los mercados de América y sólo consiguió apocar y cohibir la vida económica de los mismos. En lo administrativo virreinal, aspiró a hacer de los Virreyes, Gobernadores o Capitanes Generales, otros tantos sátrapas de jurisdicción más o menos encadenada a la decisión del Consejo de Indias. Sólo vió realizado su propósito cuando las circunstancias del ambiente no impusieron a esos virreyes normas de administración más próximas a los deseos del pueblo que mandaban, que las instrucciones recibidas de la metrópoli".

"En el gobierno administrativo Municipal, el ciclo se cumple en la misma forma. Se implantan cabildos de tipo moderno (Siglo XVI), que ya en la propia España significaban un evidente decaimiento de los Concejos vertebrados y orgánicos de tipo medieval (Siglo XIII). Sombra de la sombra de éstos, dijera Mitre".

"España dió a América en el Cabildo, una institución oligárquica e impopular, cerrada e imperialista. Era trasplantar a un nuevo medio e inadecuado la administración local española en el momento de la expansión colonial".

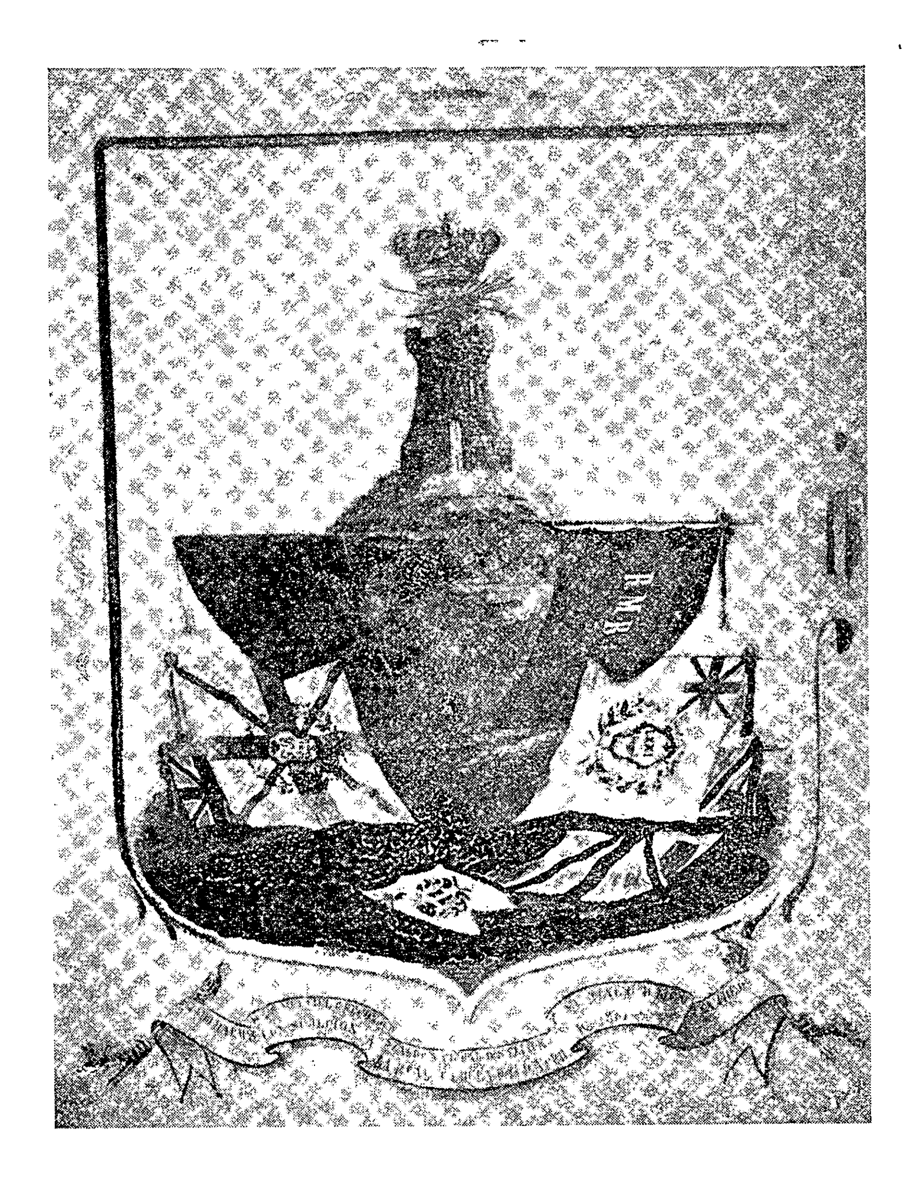
"El Río de la Plata (para precisar el campo de la observación), desnaturalizó la institución transformándola radicalmente en independiente, popular y abierta. Todavía no se puede hablar de representación, pero el pueblo entra en la Sala Capitular y discute sus destinos; y el Cabildo se hace eco de las aspiraciones populares en la más directa de las administraciones, atendiendo los servicios públicos de instrucción, de policía y de higiene. Y es tan elocuente la penetración del espíritu colectivo en el seno del Cabildo, que festejan ambos con ingenuas ceremonias que duran tres días, el advenimiento de Carlos IV al trono de la madre patria, y se unen poco tiempo después para la reconquista de Buenos Aires; y cuando la independencia llama a las puertas de la casa capitular, va a encontrar dentro de ella el mismo espíritu que venía de fuera, predispuesto a la libertad".

"El Cabildo de este primer período y aún el de 1815-16, sin ser una institución autóctona, es un molde político legítimamente ric-

(1) Eduardo J. Couture: "Un esquema histórico de nuestro Gobierno Municipal". Rev. del Centro E. de Derecho N.º 14 (Mayo de 1928).

platense y cuya importancia administrativa y social, lo transforma en el centro obligado de toda la actividad local en el período de la colonia y en el de la emancipación".

"Los Municipios españoles del fin del siglo XVIII, tienen por qué lamentar la pérdida de sus libertades del siglo XV. Los Cabildos americanos de la misma época, ya desconocen en su deslumbrante vida política y administrativa, la primitiva organización casi parroquial de la época de su fundación."



ESCUDO COLONIAL MANDADO PINTAR POR EL DOCTOR ANDRES LAMAS CON ARREGLO A LA REAL CEDULA DE 24 DE ABRIL DE 1807.

LA JUNTA MUNICIPAL DEL MIGUELETE Y LOS CABILDOS BAJO LA DOMINACION LUSO-BRASILEÑA

INTRODUCCION

Bien; hasta aquí el estudio del **Cabildo Colonial,** de corte español. Corresponde ahora, previamente al enfoque de los **Cabildos Abiertos,** complementar el estudio esquematizando los otros dos tipos de **Cabildos** que le siguen, o sea, la **Junta Municipal del Miguelete** (1813-14) y los **Cabildos Bajo la Dominación Luso-Brasileña.**

Entramos, pues, en materia.

La Junta Municipal del Miguelete (1813-14)

Haremos el estudio siguiendo el prolijo trabajo del doctor Couture (1), que denomina: "Cuerpo Municipal del Miguelete".

Organización

"Dos Jueces Generales, Depositario de fondos públicos, Juez de Economía, Juez de Vigilancia y Asesor. Dos Protectores de pobres y menores, Expositor general de la Provincia Oriental y Asesor de la Junta Municipal, un Secretario de Gobierno y un Escribano".

"Preside Artigas, invistiendo el cargo de Gobernador Militar y Jefe del Cuerpo Municipal".

Régimen Jurídico

"El Cuerpo Municipal es la autoridad local establecida por el estado de cosas que trae aparejada la Junta del Miguelete. Esta Junta, como es notorio, es convocada y presidida por Artigas. (5 de abril de 1813) con el objeto de designar los diputados de la Provincia Oriental ante la Asamblea General de Buenos Aires. La Junta reconoce a la Asamblea y, al propio tiempo, dicta un régimen de organización de la provincia, que Rondeau no tiene menos que aceptar".

"A la organización arriba señalada, se añade el cargo de Gobernador Militar y Jefe del Cuerpo Municipal, que la Junta adjudica a Artigas. Cuando éste traslada su campamento a Paysandú, designa un Delegado que le representa".

"El nuevo Cuerpo Municipal reside en Montevideo. Funcionan contemporáneamente otros cinco Cabildos, que conservan su estruc-

(1) Trabajo citado: Rev. N.º 14, págs. 176 y 171.

tura española. Se rige el de Montevideo: a) Por las disposiciones emanadas de la asamblea que lo constituyera; b) Por las instrucciones que envía diariamente Artigas desde Paysandú; c) Por las resoluciones del Delegado Extraordinario del General, en lo que se refiere a las potestades que la Junta había adjudicado a éste".

Comentario crítico

"Poco interés reviste esta modificación orgánica del tradicional cabildo de tipo español; más aún: su duración es precaria y dura lo que el prestigio de Artigas, para recobrar al tiempo su originaria organización colonial. Esto en lo Municipal. En lo político, el cuadro es interesante, dada la forma en que Artigas detenta en este momento una representación legítima que constituye el primer acto de soberanía popular de la provincia. Es el tercer estado y su caudillo civil y militar, que imponen al poder de Rondeau la fuerza de las decisiones del pueblo. Es en este momento (1815) en que el pueblo afirma su intervención dentro de los Cabildos abiertos y llega a solicitar, por intermedio de una comisión de vecinos presididos por el ciudadano Juan María Pérez, que el que regía en ese momento presentara renuncia en masa, dado que ejercía una representación del Gobierno de Buenos Aires, que el mismo pueblo conceptuaba vergonzosa e indigna. Así también lo entendió el Cabildo, y dentro del mayor orden se retiraron los vecinos de la Sala capitular, y el Presidente convoca a elecciones populares para designar nuevos miembros. El episodio caracteriza el espíritu de la Institución."

EL CABILDO BAJO LA DOMINACION LUSO-BRASILEÑA

Organización

"Preside el Ayuntamiento un funcionario instituído por Lecor, y que reviste a la vez los cargos de Intendente de la Hacienda y Gobernador de la Provincia. Quedan suprimidos los cargos que constituyen la misión judicial que hasta entonces habían desempeñado los Cabildos y cuya función era una de sus más dignas atribuciones. En esta forma se desmembra la institución, desde que es el propio Cabildo quien concede su autorización para sustituir la Audiencia por un Tribunal integrado por tres abogados y un hombre bueno. El propio Lecor preside este cuerpo".

Régimen Jurídico

"Rigen, en primer término, las "Instrucciones de su Majestad el
" el Rey don Juan VI, para la ocupación y gobierno del territorio
" Oriental del Uruguay. Manda don Juan conservar las leyes y costum-
" bres establecidas. Rigen, por tanto, las leyes de Indias y los ordena
" mientos dictados por los Cabildos anteriores".

Comentario crítico

"Es difícil en este período decantar en la actividad del Cabildo, lo que es de carácter político y lo que es administrativo comunal. Lo político es importantísimo; lo administrativo, insignificante. En un comienzo, ante la cortesanía palaciega de Lecor, el Cabildo desmiente su abolengo en el más indigno de los servilismos".

"Recibe a Lecor bajo palio, le entrega las llaves de la ciudad y admite una capitulación que autoriza la entrada con carácter temporario. Y siguen las más indignas de las componendas. El pueblo no adhiere a los festejos y el primer individuo del Cabildo, don Joaquín Suárez, Alcalde de primer voto y el Delegado Barreiro, se retiran indignados ante la claudicación y la desvergüenza".

"De allí en adelante, la misión administrativa municipal del Cabildo languidece lentamente para dar paso a la otra actividad política, cuyo juego institucional es importantísimo en la vida nacional, dada la participación que volvió a tomar en él el elemento popular, especialmente en los que se organizaron en el año 1823, en el cual Giró desempeñaba el cargo de Síndico, Procurador General y cuya elección se efectuó popularmente, gracias a la benevolente complacencia de don Alvaro Da Costa".

"En este estado, halla los Cabildos la Constitución de Rivadavia del año 26, que llegó a regir en la República, y en virtud de la cual, entraron en vigor, en ésta, los Concejos que la misma establecía.

"Fueron derogados, de derecho, por resolución de la Asamblea de la Florida de 7 de Octubre de 1826".

CABILDOS ABIERTOS

Tienen su origen en un momento de trascendencia histórica perfectamente definida, como fueron las circunstancias extraordinarias y de excepción que llegaron a formar un verdadero gobierno democrático en la amplia acepción de la palabra, por cuanto como lo seña-

la Acevedo (1) "el Cabildo Abierto, es pues, en determinados y especialísimos casos una forma de régimen directo o de gobierno del pueblo por el pueblo mismo".

La observación nos lleva a distinguir dos momentos o etapas en la vida de los Cabildos Abiertos: una primera etapa sería la de los asuntos más o menos importantes, que lleva a la constitución de un Cabildo Abierto, pero sin encuadrar en el sistema democrático a que nos hemos referido; estarían comprendidos en esta primera etapa los primitivos Cabildos Abiertos que van de 1730 a 1757.

La segunda etapa, en cambio, es la que encuadra perfectamente con todos sus elementos en el sistema de gobierno del pueblo por el pueblo mismo, como consecuencia de la importancia social, el desarrollo y magnitud de los sucesos acaecidos.

Identifican esta etapa los Cabildos Abiertos realizados posteriormente a 1800, entre los que se destacan el del 21 de Setiembre de 1808, con motivo de tratarse la destitución y reemplazo del Gobernador Elío, hecha por el Virrey Liniers.

Una idea de la importancia que tuvieron los Cabildos Abiertos, nos da Acevedo (2) cuando dice:

"La legislación de Indias, ni sus principales comentaristas, lo hemos dicho, mencionan los Cabildos Abiertos como una institución reconocida. No parece, sin embargo, que se ignorara entre los jurisconsultos esa forma de gobierno deliberante y ejecutiva. Levene ("La Revolución de Mayo y Mariano Moreno", Tomo II, Cap. I), cita la real orden de 23 de Noviembre de 1623, estableciendo la prohibición de elegir procurador de la ciudad en Cabildo Abierto (Libro IV, Título XI, Ley II de la Recopilación de Indias"). Parecería según el mismo autor, que la prohibición alcanzara tan sólo a los procuradores y no a los demás regidores. Creemos, por nuestra parte, que no".

"La tradición en las leyes de España era contraria a la presencia de personas extrañas y a su intervención en las deliberaciones de Ayuntamientos y Concejos. Salvo individuos aceptados por razones especiales, la justicia y los corregidores deberían prohibir bajo severas penas la entrada de elementos ajenos y, más aún, tenían que castigar seriamente a los que intentasen hacer comunidades y levantamientos (Leyes de Recopilación, Libro VII, Tít. I, Leyes 1.ª, 2.ª, 3.ª y 7.ª)".

"Es creíble que en estos antecedentes se fundara el Jurisconsulto Cañete, de Potosí, para fustigar duramente la realización del Cabildo Abierto de Montevideo del 21 de Setiembre de 1808, citando, ade

---

(1) Ob. Cit., pág. 121.
(2) Ob. Cit. Referencia 35, pág. 122.

más la autoridad de Bovadilla cuando decía "que no era menester ni se usa en ciudades populosas el hacer Cabildo Abierto, porque los regidores representan al pueblo". (Carta consultiva sobre las ocurrencias de la Junta de Montevideo. Citado por Mitre en "Historia de Belgrano". (Tomo I, Capítulo VII) y por Levene (Op. citado).

Unos detalles más, —finaliza Acevedo,— y el organismo característico del coloniaje estará diseñado en sus rasgos principales. Tuvo el Cabildo de Montevideo, en el apogeo de la institución, abogados y representantes acreditados en las corporaciones y autoridades que entendían en definitiva de sus asuntos e intereses.

En orden de esta clase de recursos corresponde mencionar el derecho de queja ante el Real Consejo de Indias en extensos memoriales donde, luego de exhibirse los hechos reclamados, se impetraba justicia, fundándose en los precedentes y en la legislación. Las leyes de Indias reglaban el ejercicio de esta acción, generalizada después para el Cabildo, sus miembros componentes y vecinos, en casos extraordinarios. Montevideo, reiteradas veces en su historia administrativa y política colonial, hizo uso de esta facultad de reclamo o alzada contra las resoluciones adoptadas por Buenos Aires y que lesionaban sus fueros y derechos de gobernación autónoma.

De más importancia en esta clase de recursos fué, todavía, la facultad de que gozó, de poder nombrar apoderados y diputados extraordinarios en la Corte española. El Cabildo usó a menudo de esta prerrogativa, y así, a partir de las últimas décadas del siglo XVIII, mantuvo en Madrid representantes con carácter permanente para la defensa de sus intereses y derechos.

Las Leyes de Indias (1) reglamentaban el envío de agentes de los Cabildos facultando a las ciudades para que "libremente diesen poderes para sus negocios en la Corte a las personas que quisieran y eligieran sin ponerles impedimentos y estorbo". (Recopilación de Indias, Libro IV, Título XI, Ley 3.ª). En cuanto a la designación de diputados o procuradores a Cortes, era tan sólo admitida en casos excepcionales. La regla general era la prohibición, pero las Leyes admitían excepciones "cuando la gravedad de la causa justificase su dispensación".

"Aun en tal circunstancia, los Cabildos no podían mandar esa categoría de representantes sin licencia del Virrey o de la Audiencia del distrito. En 1806 Montevideo envió la misión de Herrera y Pérez Balbas, sin llenar ese requisito. Liniers, en Buenos Aires, protestó por incumplimiento de las disposiciones, pero Montevideo re-

(1) Acevedo. Ob. Cit., referencia 36, pág. 123.

plicó, exhibiendo la fecha del nombramiento de los comisionados en Agosto de ese año, cuando las autoridades de la vecina ciudad habían sido dispuestas por la ocupación inglesa".

Montevideo había crecido y prosperado en la escuela del Cabildo Abierto (1), iniciada desde los primeros tiempos de la erección de su Ayuntamiento, cuando apenas llegaban a 500 sus vecinos, y cuando "con la viva fè que profesaba nuestra ciudad se hacía acuerdo con todo el vecindario en solemnísima asamblea celebrada en la Iglesia de la Concepción, en donde infaliblemente todos los entendimientos serán alumbrados por Nuestra Señora y Madre de Dios, para saber si convenían y gustaban de que para su alivio y de sus familias se estableciera en esta ciudad un hospicio de San Francisco... (Archivo Administrativo. Acta 1730).

Al producirse la Reconquista de Buenos Aires ya había dado sus frutos el aprendizaje del gobierno propio, fueran cuales fuesen las luchas de los Cabildos con los comandantes de plaza y después con los gobernadores. El entusiasta y heroico movimiento de opinión que tanta gloria arrojó entonces sobre Montevideo no tenía antecedente parecido en la vida colonial. Pueblo, Cabildo y Gobernador obraron de consuno y como un solo hombre ante la gravedad del peligro. (Mitre: Comprobaciones Históricas. Ver De Pena, Op. cit., pág. 56).

Esa rebelión de Montevideo es el primer grito de alarma por toda la América, que se insurrecciona. Fué en Montevideo que tuvo su cuna el movimiento precursor de la Revolución de Mayo".

"Si Montevideo puede reclamar para sí tales glorias débelo principalmente al espíritu democrático con que se singularizó bajo el dominio colonial desde la instalación de su Cabildo".

"Hemos necesitado casi un siglo para surgir de nuevo a la vida plena de los municipios después de aquel Cabildo Abierto de 1797, en que el vecindario de Montevideo penetró en la Sala Capitular, tomó asiento en ella como pueblo, discutió y deliberó sobre sus propios intereses a la par de los cabildantes, ocupándose, como el Cabildo de 1800, de los impuestos, de la policía, de la higiene, de las obras públicas, de los aguas potables, de los empedrados y cercos, de la compostura de los caminos, de la nomenclatura de las calles, de los abastos, de los edificios públicos y del puerto, problema que tanto nos afecta hoy mismo, de cuya solución depende el cetro de la navegación en el gran estuario y nuestro incremento futuro en el comercio universal. ¡Quién diría, que después de aquellos movimientos

(1) Carlos M. de Pena. Ob. Cit., pág. 65 y siguientes.

de los vecindarios que se empinaban para hacerse pueblos bajo el régimen colonial, había de esperar Montevideo noventa años para volver al ejercicio de derechos y funciones comunales, que si se daban por merced de los monarcas cuando Zabala fundó esta ciudad, se consolidaron por el gobierno local de los Cabildos, oligárquicos por su elección, sin duda, pero sometidos en los momentos críticos, en las situaciones solemnes, a la influencia avasalladora del pueblo en cuyo seno obraban y a cuyo nombre procedían!... (1)".

"La primera Junta Municipal de 1813 es una caricatura del Cabildo, que venía a sustituir, con la supresión de los cargos que el nuevo régimen hacía innecesarios y el cambio de simple denominación en otros, manteniéndose mezcladas las funciones de orden judicial, político y administrativo; como lo estaban en los Cabildos".

"Así continuaron más o menos las cosas durante la dominación de Artigas sin que pudiera arraigarse aquella vaga aspiración de reforma nacida a orillas del Miguelete, frente a la ciudad sitiada".

"En los primeros albores de nuestra vida revolucionaria los Cabildos no son ya dispuestos por los gobernantes, ni elegidos por ellos".

"En 1815 un simple ciudadano, don Juan María Pérez, tribuno improvisado del pueblo, seguido de un grupo numeroso, golpea las puertas del Cabildo solicitando venia para entrar y pide nueva elección por no ser digno de la confianza general el Cabildo que actuaba a la sazón. La ciudad concurre por segunda vez al nombramiento de sus Cabildantes enviando electores a la Casa Consistorial. Ahí está en gérmen el origen popular de nuestras Juntas y la enseñanza viva de las iniciativas del pueblo para crear el gobierno local".

"Durante la revolución los Cabildos, como ya se ha visto, no sólo ejercen el gobierno civil y económico, sino que rompiendo el molde de la institución municipal, extienden su acción y su influencia al gobierno político y militar de los pueblos".

Languidecen los Cabildos (2), durante la dominación Lusitana, hasta que, invadida de nuevo la República, la Sala de Representantes los suprimió definitivamente el 6 de octubre de 1826, decretando que sus propiedades y rentas pasaran a la Provincia. En sustitución se crearon en cada pueblo cabeza de Departamento, Consejos de Administración con el objeto de velar sobre las necesidades del Departamento (Decreto del 6 de diciembre de 1827, Art. 30). Estos Consejos de Administración estaban formados por un Alcalde, que era a la vez Juez Ordinario y Jefe de Policía, por el Defensor de pobres y

(1) Mitre. Ob. Cit. (Ver De Pena).
(2) "El Gobierno Local". Demicheli, pág. 150.

menores y por el Agente Fiscal del Crimen. Los Consejos fueron suprimidos por Ley del 12 de diciembre de 1829, al reorganizar la Administración de Justicia, estableciendo que serían reemplazados, en la parte municipal, por Juntas Económico-Administrativas".

Declarada la independencia de la Provincia Oriental en la Villa de la Florida el 25 de agosto de 1825 (1), continuaron rigiendo los destinos de las comunas los Cabildos coloniales hasta el 1.° de enero de 1827 en que quedaron suprimidos por Ley del 6 de octubre de 1826, con excepción de los Cabildos de Montevideo y Colonia del Sacramento, que continuaron hasta después de nuestra era constitucional, y por la Ley de 28 de enero de 1829 se ordenó que esos dos Cabildos pusieran a disposición del Ministerio de Hacienda la recaudación de todas sus rentas sin excepción y, se suprime por ella, los empleos de contadores y tesoreros. Al mismo tiempo que se suprimieron los Cabildos, la policía quedó representada por Comisarios bajo la inmediata dependencia del Gobierno de la Provincia.

Montevideo, que había concentrado todo el movimiento civilizador del país (2), que había sido la cuna del Gobierno municipal, queda sin Cabildo desde 1827; deja de ser municipio; entrega la Casa capitular para asiento de la legislatura; entrega sus arbitrios como Soriano y Colonia; y sus rentas de Propios y sus Propios mismos, para aliviar las penurias del Erario y atender los gastos de la República naciente. Hace como el pelícano de la leyenda: abre su corazón, da su savia y su sangre para que surjan por todas partes los nuevos elementos que han de dar vida, nervio y temple a la Nación.

IMPORTANCIA DE LOS CABILDOS EN AMERICA:

Para finalizar, diremos con Cecil Jane, (3) que "los criollos estaban estaban excluídos de la mayor parte de los altos cargos y la administración central estaba principalmente en manos de las personas enviadas desde España. No por eso es cierto que la vida política en las colonias estaba muerta o ni siquiera paralizada. El supuesto de que pudiera estarlo ha nacido de un cierto olvido de una de las más salientes características de España: del hecho de que las instituciones locales en España fueron siempre de más vital interés para el pueblo que las instituciones centrales. La vida política de Castilla, se vivía no en las Cortes, sino en las municipalidades. Desde los más remotos tiempos las villas y ciudades gozaban de una amplia concesión de

(1) Barbot. Ob. Cit., págs. 8 y 9.
(2) C. M. de Pena. Ob. Cit., pág. 69.
(3) "Libertad y Despotismo en la América Hispana".

gobierno propio: los Cabildos, consejos municipales, eran organismos populares, elegidos por el pueblo y que actuaban en su nombre. Ser miembro del cabildo era cosa a la que se aspiraba con ansia; se producía intensa excitación al verificarse las elecciones, y la lucha de los partidos dentro de la localidad, era siempre viva, y a veces tumultuosa. Es un hecho de suprema importancia en la historia de la América española que el período durante el cual las libertades municipales de Castilla seguían un proceso de destrucción, era también el período en que el imperio de España en el Nuevo Mundo estaba en proceso de formación y organización. Los que cruzaron el Atlántico llevaron con ellos aquel ardiente amor a la autonomía municipal, cuya realización en España se iba haciendo cada vez más difícil; y cuando empezaron la colonización de América no echaron en olvido la vieja vida municipal de Castilla. Cada población que fundaron se organizó ajustándose al modelo tradicional castellano. Se creaba el cabildo, y si es cierto que los primeros miembros que lo constituían eran nombrados por el fundador, los sucesores de aquéllos los elegían por los habitantes. El gobierno metropolitano, fiel a su idea de establecer un sistema de frenos y contrapesos, no sólo permitía, sino que imponía esa práctica, y las leyes de Indias prescribían que tal debería ser la organización de toda ciudad colonial. En esas municipalidades, no había estancamiento: la vida política era siempre robusta y activa. A los más remotos poblados había que permitirles, forzosamente, la dirección de sus propios asuntos, puesto que la intervención desde fuera se hacía casi imposible por la dificultad de las comunicaciones. Nada más lejos de la verdad que la afirmación que ha sido hecha de que la vida municipal en la América española era la sombra de una sombra".

Con estos antecedentes, —agrega el Lic. Manuel A. Amiama, (1)— era lógico que los cabildos desempeñaban un papel de primera importancia en el momento crítico en que, sojuzgada la Metrópoli por el imperialismo Napoleónico en la primera década del siglo XIX, las colonias españolas comenzaron a luchar por su independencia. En México, el cabildo movido por una proposición de los regidores Verdad y Azcárate, convocó a cortes para ratificar al Virrey, desconociendo así, implícitamente, todo vínculo con la Metrópoli. En Caracas, el cabildo dirigió las primeras actuaciones encaminadas hacia la autonomía, sembrando la semilla de la independencia.

Lo mismo ocurrió en Asunción, en Buenos Aires, en La Paz, en Quito y demás capitales y poblaciones de las colonias. Mientras los

(1) Trabajo citado, publicado en la Rev. Municipal de S. Domingo, pág. 29.

improvisados ejércitos revolucionarios izaban la bandera de la independencia en el fragor de las batallas, los cabildos trataban de darle al movimiento un sentido de juridicidad, en uso de la autoridad tradicional de que disfrutaban.

El pretexto era siempre la prisión e incapacidad de Fernando VII, y el propósito declarado el de conservar el dominio de las colonias a la legítima Corona de España.

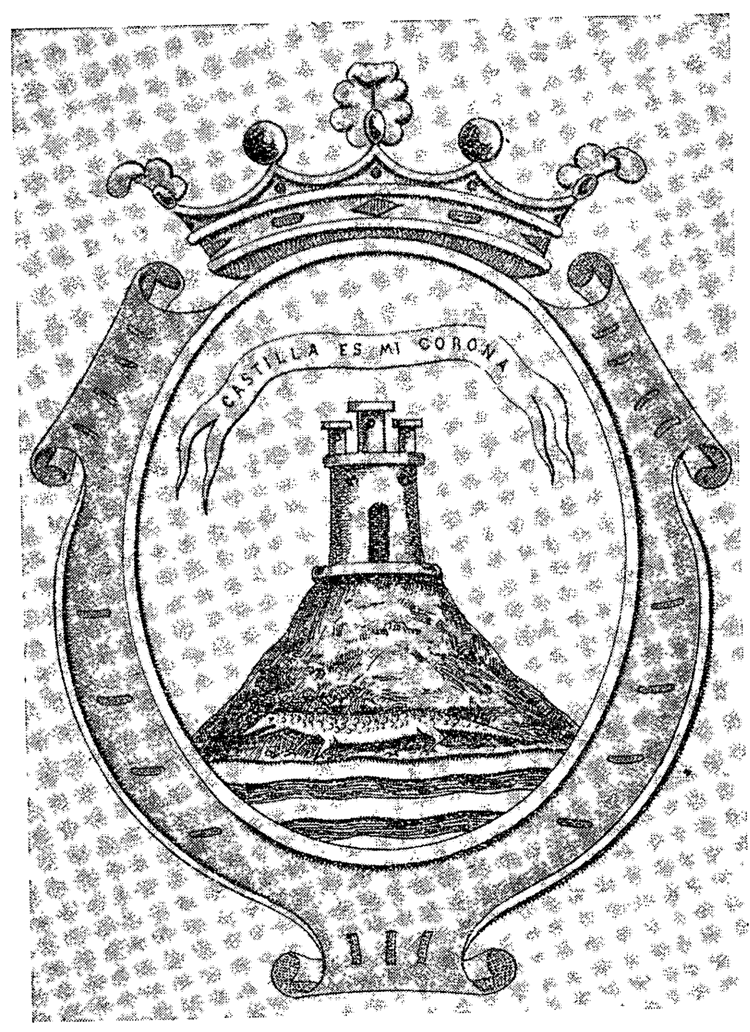
Pero el verdadero objeto era la independencia definitiva de las colonias".

Trasladando el punto de la indiscutida importancia que tuvo para los destinos de los pueblos americanos la institución de los Cabildos, al escenario donde actuó con espíritu patriótico y abnegado, tal el caso del Cabildo de Montevideo, dejamos la palabra al Dr. José Salgado (1), cuando afirma... "Por esto puede afirmarse, sin duda alguna, que el Cabildo de Montevideo fué el punto de partida de la independencia uruguaya". Más adelante agrega: "Y con esta actitud el Cabildo de Montevideo comenzaba no solamente la revolución por la independencia del Uruguay, sino también el movimiento por la emancipación de la América Meridional. La Junta de Gobierno de Montevideo fué la primera que se organizó en América, dando el ejemplo y el programa a las demás ciudades para la iniciación de los movimientos por la independencia. No había pasado un año cuando, siguiendo las huellas de Montevideo, se levantaban las ciudades de Chuquisaca, Quito, y La Paz. Y no habían transcurrido dos años, cuando la capital del Virreinato, la ciudad de Buenos Aires, organizaba también su primera Junta revolucionaria sobre las mismas bases que Montevideo adoptó para constituir la suya en 1808: sobre las bases del cabildo abierto y de la constitución de una Junta de Gobierno.

Por eso dice, con toda razón, Mitre, que Montevideo fué el primer teatro donde se exhibieron en el Río de la Plata, las dos grandes escenas democráticas que constituyen el drama revolucionario: el cabildo abierto y la instalación de una Junta de Gobierno propio nombrada popularmente (2).

Podía, pues, —finaliza el Dr. Salgado,— el Cabildo de Montevideo al ser abolido en 1826, después de una larga vida de abnegación y de servicios, pasar sereno al dominio de las instituciones que fueron, convencido de que no le faltarían ni los elogios de la historia, ni el recuerdo y la gratitud del pueblo a quien él inició en las luchas enaltecedoras por su independencia y libertad".

(1) "El Gobierno Indiano", págs. 202, 203 y 204.
(2) Mitre: "Historia de Belgrano". Tomo I, pág. 243.



EL PRIMER ESCUDO DE LA CIUDAD DE MONTEVIDEO.

LOS CONCEJOS DE RIVADAVIA

LOS CONCEJOS DE ADMINISTRACION

Ya adelantamos, al finalizar el estudio de los Cabildos, que fueron reemplazados por los Concejos de Administración. Corresponde ahora ocuparnos de ellos, para lo cual seguiremos el esquema del Dr. E. J. Couture (1):

"La asunción de Rivadavia al poder, trae aparejado un triunfo momentáneo de las ideas unitarias, de las cuales el Presidente argentino era celoso defensor. En junio del año 26, el Congreso votó la organización constitucional, y el 19 de ese mes se produce el triunfo de las ideas unitarias. De los cuatro diputados orientales ante el Parlamento, dos votan por las ideas de Rivadavia, uno en contra y otro se abstiene".

"La mayoría en la votación general es insignificante y la nueva Constitución queda condicionada a la aceptación que de ella hagan las provincias. (Origina, además, una guerra civil argentina en plena guerra nacional). La Provincia de Montevideo acepta la Constitución del 26 y, de derecho, entran a regir en ella los **Concejos de Administración.** En el sentido de la Constitución Unitaria del presidente argentino, estos Concejos constituían escuelas prácticas populares de administración local".

"Esa implantación, decretada en nuestro país por ley de 6 de diciembre de 1827, se produjo realmente de hecho, aunque se hayan suscitado dudas al respecto. Investigaciones hechas en el Archivo del Juzgado L. Departamental de Colonia han iluminado el campo, demostrando su integración y funcionamiento efectivo".

"Funcionan contemporáneamente con algunos Cabildos del régimen anterior y cesan ambos, en virtud de la disposición de la Asamblea de 10 de agosto de 1829."

Organización

"Según el Art. 141 de la Constitución de Rivadavia, "los Concejos no debían tener más de 11 ni menos de siete miembros, cuya determinación haría la ley, teniendo en cuenta la población y las necesidades administrativas y políticas de la provincia".

"Se les adjudica la función judicial, la que se halla a cargo de un alcalde Ordinario, un Defensor de Pobres y un Agente Fiscal."

(1) Trabajo cit., pág. 172.

Régimen Jurídico

"La sección VII del Cap. III de la Constitución, fija "los lineamientos generales del nuevo instituto, y en el artículo 140 se declara que tendrá su asiento en cada capital de provincia".

"El cuerpo se renueva por mitades y sus integrantes duran dos años en sus funciones. Son honorarios y se eligen directamente por decisión popular y en la misma forma que los representantes ante el Congreso. Tienen facultad para hacer su presupuesto, el que debe someterse a la consideración de la Asamblea, y de dictar un reglamento de recaudación que debe remitirse al Presidente de la República. Este, a su vez, dicta la reglamentación de gobierno y funcionamiento interior. La misma Constitución —el mensaje con que Rivadavia la precede lo ilustra ampliamente—, adjudica a los mismos una importante porción de actividad política interior."

Comentario crítico

"Hay que distinguir en este problema dos aspectos distintos: a) El Concejo, como creación constitucional argentina, en su doble faz política y administrativa; y b) El instituto funcionando en la Provincia Oriental. Veamos ambos:

a) Como fórmula de Gobierno, los Concejos para el régimen y Administración interior de las Provincias Argentinas, constituyen la solución que halló Rivadavia para obtener una conformidad de unitarios y federales. Es un organismo de conciliación, intermedio, en el cual las tendencias antagónicas, que tan profunda y dolorosa huella dejaron en la historia argentina, cedieron una porción de terreno en sus principios. Unitarios y Federales transan y se llega al Concejo (más unitario que federal), que parece, "a prima face", conformar ambas tendencias. Es, a la vez, político provincial y administrativo local.

b) Funcionando en la Provincia Oriental, los Concejos no llegan a afectar la vida del país. El cuadro, en este momento, es el siguiente:

El gobierno argentino no tiene un asiento efectivo en Montevideo, desde que cuenta en forma muy relativa con la opinión popular. Por su parte, el gobierno de Buenos Aires se halla en guerra con el Brasil, y Rivadavia se da cuenta de que la paz es imprescindible. Lecor asedia constantemente la plaza de Montevideo, y el Presidente argentino envía emisarios a Río para elaborar una paz que

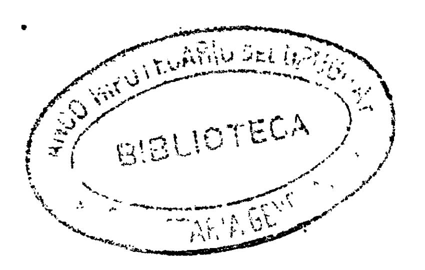
recién se producirá en el 28 y de la que saldrá el reconocimiento de la República Oriental".

"La opinión en la campaña es movida por las voluntades primaces de Lavalleja y Rivera. Este va a Buenos Aires y, al mismo tiempo que recibe grados militares y abrazos afectuosos de Rivadavia, se codea con los federales en banquetes en los cuales se brinda por el "gaucho Rivera". Lavalleja, por su parte, vivo aún su prestigio de Sarandí, acaricia la idea de un gobierno dictatorial, que asumiría apoyado por una gran parte de la opinión popular".

"Rivadavia cae y el pueblo oriental acompaña a los federales, en tanto que Suárez agigantaba su alma de patriota en una acción silenciosa y heroica para mantener un gobierno nacional en Canelones, organizando la justicia, la policía y la instrucción pública".

"Dentro de ese ambiente agitado y convulso, poco arraigo pueden tener instituciones meramente legislativas como los Concejos de Rivadavia. Se ha llegado a dudar de si, efectivamente, se establecieron en nuestro territorio".

"No obstante, el espíritu quedó y la Constitución del año 30 acepta esos organismos; y en una profunda sinonimia de palabras y de conceptos, los constituyentes del 29 estampan en el código tradicional la fórmula de Rivadavia, tomada en sus lineamientos generales."



CAPITULO

II

1.ª PARTE

JUNTAS ECONOMICO - ADMINISTRATIVAS

E

INTENDENCIAS MUNICIPALES

Con el advenimiento de las Juntas Económico - Administrativas, se ensancha la esfera de acción del régimen municipal, pese a carecer de autonomía y estar sometidas a la vigilancia del Poder central.

Su creación

Hemos señalado anteriormente que la extinción de los Consejos por Ley 12 de diciembre de 1829, donde se reorganizaba la justicia, trajo como consecuencia el reemplazo de los mismos en la parte municipal por Juntas Económico-Administrativas. Las Juntas nacen en realidad, como organismos, con la Constitución de 1830, en la letra de los artículos 122 a 129.

Este régimen corporativo no traduce aún una pronunciada diferencia orgánica, pues continúa, en principio, la antigua organización de los institutos comunales que los antecedieron. Prueba de ello es su constitución, dispuesta en el Art.° 122, el que exigía de cinco a nueve miembros que reunieran determinados requisitos, como ser: ciudadanos, vecinos y propietarios. Por disposición del artículo 123, funcionaban en las cabezas de los departamentos y eran elegidos directamente, cada tres años. Sus miembros no estaban remunerados, siendo estos cargos esencialmente honoríficos.

El cometido de esta corporación respondía al fin comunal, concentrando las diversas disciplinas que exigía la organización de la época, en la deliberación y administración de la sociedad.

Régimen tan rudimentario —dice Demicheli (1)—, se avenía perfectamente con las vagas e inócuas atribuciones que el Art.° 126 de la Constitución le confería a las Juntas: "Promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos; velar, así, sobre la educación primaria como sobre la conservación de los derechos individuales, y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles." No puede extrañar, pues, la vida endémica que llevaron las Juntas durante el siglo XIX.

Evolución

Considerando de interés práctico el estudio esquemático de esta parte de la evolución operada en la vida de las Juntas Económico-Administrativas, bosquejamos una síntesis de la misma en períodos diferenciales, denominados:

Período de Restablecimiento

Esta organización va evolucionando, paulatinamente, pues dadas las múltiples funciones gubernamentales, fué necesario buscar

(1) Ob. Cit., pág. 151.

órganos colaboradores. De ahí que se le comete a las Juntas Económico-Administrativas todas aquellas funciones de índole municipal.

Período Formalista

Este período se inicia durante el gobierno del general Flores, revistiéndose de un carácter sui-géneris, como consecuencia de su celo funcional, sus esfuerzos propios y múltiples iniciativas, como asimismo por las facultades concedidas por el gobernante, en quien hallaron eficaz apoyo para el desarrollo de la delicada gestión social que se le había confiado.

Período de Legalización

Al reglamentarse la organización de la Junta de Montevideo (Reg. del 4 de diciembre de 1891), se legaliza aquella organización hasta entonces perteneciente al derecho consuetudinario. Es, pues, a partir de ese momento que encontramos legalizada la Junta en nuestro derecho administrativo.

Período de Unificación del Régimen

Fueron tan complejos los problemas que plantearon las Juntas Departamentales en toda la República, que bien pronto se notó la imperiosa necesidad de armonizar las distintas disposiciones contenidas en la Constitución de 1830, unas, en el Reglamento orgánico de 1891, que regía exclusivamente para Montevideo, y otras en lo que el uso y la costumbre aconsejaban en las distintas prácticas de la vida comunal.

Esta función organizadora —dice Demicheli (1)— de unificación del régimen, se vino a cumplir mediante la sanción de la ley de Juntas del 10 de julio de 1903. En cuanto a organización, la ley de 1903 aceptó y generalizó los principios que, recogidos del derecho consuetudinario, había consagrado ya para Montevideo el Reglamento de 1891. Desde entonces, las Juntas Económico-Administrativas —compuestas de nueve miembros, electos directamente cada tres años (Art.° 1.°)— concentraron en sí las múltiples funciones administrativas y deliberantes enumeradas en la ley (Arts. 12 a 15). Pero, para el ejercicio práctico de las funciones ejecutivas y administrativas, se dividió la Administración municipal en diversas

(1) Ob. Cit., pág. 154.

Direcciones, organizadas y reglamentadas por la propia Junta (Arts. 4.° y 5.°), la cual designaba a sus miembros por el período de un año (Art.° 6.°), para regir cada una de las Direcciones. Al Presidente de la Corporación correspondía una función general fiscalizadora sobre las diversas Direcciones (Art.° 7.°). En tal concepto, correspondía al Presidente: "Ejercer la superintendencia y vigilancia de todos y cada uno de los servicios municipales, e indicar a los directores cuanto juzgue ventajoso al desempeño de sus cargos; iniciar, disponer, distribuir, hacer ejecutar y reglamentar de acuerdo con cada director, todos los servicios, obras o trabajos, así como las ordenanzas y demás disposiciones que sancionare la Junta, requiriendo el auxilio de la fuerza pública siempre que fuere necesario; adoptar, en ausencia del director o directores o en casos urgentes o imprevistos, las providencias que la disciplina, el orden y la administración exigen; fiscalizar la debida percepción de las rentas...", etc. (Art. 7.°)".

"Como en el desempeño de las funciones administrativas podían resultar interferencias contínuas entre el Presidente y los directores sometidos a la fiscalización de aquél, pero con responsabilidad propia por la gestión de su respectivo departamento, estableció la ley que tales conflictos serían fallados por la Junta en pleno, debiendo estarse a su resolución (Art. 7.°)".

"La Ley orgánica de 1903 aceptó y generalizó también en el engranaje municipal, una serie de organismos accesorios —las Comisiones Auxiliares—, impuestas para Montevideo por el Reglamento del 91. Dichas Comisiones Auxiliares serían nombradas por la Junta en todas las villas del Departamento, y —según lo exigieran las necesidades locales —en los pueblos y secciones rurales (Artículo 9.°)".

"Desempeñaban estas Comisiones, dentro de su jurisdicción, funciones administrativas delegadas."

Sus funciones

La Junta —dice de Pena (1)— para la administración de los servicios a su cargo confía a cada uno de sus miembros, bajo la superintendencia general de la Junta misma y del Presidente, la dirección de uno o más ramos municipales. Esas Direcciones —cargos unipersonales y de asesoramiento para la Junta— proceden también a manera de ministerios, con cierta independencia respecto de la

(1) Ob. Cit., pág. 73.

Junta pero dentro de los reglamentos y las disposiciones que ésta dicta".

"Existen hoy (1) las siguientes: Dirección de Obras Municipales, de Salubridad, de Abastos, Mercados y Plazas de Frutos; de Cementerios y Rodados, de Impuestos y de Alumbrado, de Instrucción Pública y Paseos (Parques y Jardines); de Tesorería y de Contaduría. Estas divisiones de servicios arrancan de la ley de presupuesto municipal y de algunos decretos y reglamentos administrativos. Es de derecho consuetudinario que estos cargos o direcciones se distribuyan por votación entre los miembros de la Junta al instalarse ésta, cada tres años".

"Cada una de estas Direcciones tiene su organización especial. Todas, menos las dos últimas, tienen secretarios, que son jefes inmediatos de servicio bajo la dependencia del Director. Los secretarios son también receptores de rentas".

"La Junta tiene también un Secretario, que lo es a su vez del Presidente".

"No hay Departamento Ejecutivo especialmente organizado en ley ni en reglamento. La Junta reúne las dos funciones en sí misma: es Concejo Deliberante a la vez que autoridad que manda y ejecuta por medio de sus órganos inferiores o con el auxilio de la Policía".

"Como Concejo Deliberante, la Constitución dispone que se reuna dos veces en el año por el tiempo que la misma Junta acuerde; esta disposición sólo se cumplió en los primeros años, hasta la Guerra Grande. Las primeras Juntas de Montevideo observaron el período de receso, fijando para sus sesiones las dos épocas que señaló la primera Junta: desde el 15 de marzo hasta el 15 de junio y desde el 15 de setiembre hasta el 15 de diciembre. Durante el receso quedaba siempre el Presidente en ejercicio y autorizado para convocar extraordinariamente. Sólo funcionaban la Comisión de Instrucción Pública y la del Abasto del pan".

"El período de receso está en desuso. Como no es posible que una autoridad colectiva sea ejecutiva, la Junta delega la ejecución de un modo general tácito o expreso en su presidente, que desempeña, en muchos casos, funciones de verdadero Alcalde o Mayor, y las delega también en los directores de servicios en todo aquello que es de su especial incumbencia. La Corporación suele también encargar la parte ejecutiva al Presidente asistido de un Director".

(1) Notamos que el autor se refiere al año 1889).

"Algunas de las Direcciones tienen reglamentos orgánicos emanados de la Legislatura, de los Códigos, del Ejecutivo o de la propia Junta, en los que se señalan algunos cometidos y manera de proceder. Otras se ajustan a instrucciones generales de la Administración superior de Hacienda como la Contaduría y Tesorería, aunque de una manera inmediata, dependen exclusivamente de la Junta; otras carecen de estatuto orgánico general, pero están sometidas a las leyes especiales y decretos característico de la índole de los servicios, como sucede con la edilidad en lo relativo a pavimento, construcciones, servidumbre de alineación, puentes y caminos, etc."

"La Junta, como cuerpo deliberante, procede en concejo; los asuntos se introducen por la Secretaría General cuando no son de la competencia privada de los directores, o vienen de las Direcciones para la resolución definitiva. Los asuntos pasan por dos discusiones y se resuelven en forma de mociones escritas".

"El presupuesto de gastos y obligaciones se proyecta por el Presidente, después de recabar los datos e informes de las Direcciones; se somete a deliberación en la Junta y luego de aprobado, se envía al Poder Ejecutivo o se pasa directamente al Cuerpo Legislativo del Estado. Discutido y votado por éste, se pasa al Ejecutivo, quien, a su vez, lo trasmite a la Junta para su cumplimiento".

. . . .

"El régimen municipal de Montevideo se distingue del de los demás Departamentos. Las ciudades capitales tienen en todas las naciones, por su proximidad al gobierno nacional, por su densidad de población, por su riqueza, por su mayor grado de civilización y de cultura a que han llegado, o ya simplemente por la influencia política, una organización municipal distinta de las demás ciudades, villas o pueblos. Y eso mismo ha sucedido con Montevideo, que goza de mayores recursos, de recursos propios, de mayor amplitud de acción, siente con mayor intensidad el aguijón de la opinión pública y, por la ayuda del Gobierno general, todo el vasto mecanismo de servicios municipales que corresponden a las necesidades administrativas de una agrupación urbana que pasa ya de 180.000 almas (1)".

"Si se estudia con algún detenimiento las instituciones que componen la administración municipal en Inglaterra y en Estados Unidos, reputados como los países más avanzados en la práctica del Self Goverment y se comparan en seguida con las funciones que ejer-

(1) Insistimos en recordar que el trabajo del autor se refiere al año 1889.

ce hoy la Junta de Montevideo con plena independencia, sólo se echan de menos, **en lo fundamental:**

1.° La precaridad de este régimen municipal nuestro, sin la fuerza moral y legal que le daría su consagración en una ley orgánica, lo cual hace depender hoy casi exclusivamente de la buena voluntad del Ejecutivo algunas de las más importantes funciones o franquicias municipales. Bien puede decirse que a este respecto nos encontramos como la Inglaterra misma hasta la ley general municipal de 1882, que vino a legalizar, y no del todo, la personería administrativa de los municipios o distritos municipales creados hasta el día por costumbre, por ley especial o por gracia de la Corona".

2.° La falta en nuestras Juntas de un Departamento Ejecutivo, unipersonal, el Intendente o el Alcalde Mayor como tienen los municipios ingleses y los urbanos en los Estados Unidos, elegido por el pueblo o por el Concejo Municipal de entre sus miembros, como en Inglaterra, o por el Ejecutivo con venia del Senado, como en la capital argentina, a semejanza del gobernador de Wáshington (Distrito Municipal de Columbia), nombrado también por el Presidente de los Estados Unidos con venia del Senado. La separación de las funciones deliberantes de las ejecutivas es algo tan elemental, que en nuestra misma Junta, según acaba de verse, ha sido forzoso delegar las últimas, ya sea en los Directores, ya en el Presidente o en ambos a la vez.

3.° La carencia de facultad para votar impuestos o arbitrios y aplicarlos en servicios u obras municipales. Una ley puede y debe proveer a esto, según nuestra Constitución.

Ninguna municipalidad ejerce esas funciones sin alguna limitación; en Inglaterra, lo mismo que en los Estados Unidos. En la primera nación, según la ley del 82, los Concejos Municipales votan los impuestos como mejor entienden; pero, sea cual fuere la contribución, no puede ser cobrada más que una sola vez en el año, ni exceder jamás en el mismo año de ocho peniques por libra sobre el rendimiento anual, neto, de las propiedades sometidas en general a impuestos.

Prescripciones semejantes hay para los municipios urbanos de Estados Unidos, y en algunos de ellos la avaluación de bienes y el reparto de impuestos municipales tiene su control en los Concejos de Condado y hasta en las Legislaturas de Estado, siendo unos mis-

mos los avaluadores y recaudadores de impuestos municipales, de Condado o de Estado (1).

Ningún cuerpo municipal carece de la facultad de votar pequeños impuestos o arbitrios; la limitación de un máxmo se encuentra en casi todas las legislaciones comunales, cuando no se ha buscado el contrapeso o la restricción en integrar los Concejos con un cierto número de contribuyentes, o en la aprobación de autoridades administrativas o legislativas superiores, sin cuyo beneplácito los impuestos municipales no se consideran legítimos u obligatorios. La libertad de aplicar los impuestos tampoco es absoluta, como no sea en algunos municipios rurales y urbanos de los Estados Unidos".

"En Inglaterra los presupuestos municipales pasan por el control del Departamento de Gobierno local (Local Government Board), que es una sección especial del Ministerio del Interior y con cierta independencia".

"En Wáshington los **Comisionados** nombrados por la ley de 1878 para el gobierno municipal, debían someter al Ministerio de Hacienda para su aprobación, el presupuesto del año fiscal".

"4.° Nombrar y destituir empleados. Esta es una facultad que ejercen de una manera omnímoda todos los Concejos Municipales, o los Alcaldes, Intendentes o Mayores, con la venia o asentimiento de los Concejos".

"Las disposiciones de nuestra Constitución en cuanto restringen los nombramientos o destituciones, se refieren exclusivamente al Poder Ejecutivo, en la Administración General y no a la Administración local, que no puede ni debe estar bajo su inmediata y absorbente dependencia. Aunque el principio de amovilidad está reconocido en las leyes, los casos de amovilidad son raros. Así, en Inglaterra, donde por punto general son amovibles los empleados administrativos, es donde más se practica la inamovilidad. Se cita el ejemplo de un funcionario inferior que obligó a una investigación, cuyo expedente alcanzó a 1.260 fojas. Cuando se dice que los empleados son amovibles no se dice que lo sean arbitrariamente, y sin expresión de causa fundada, a no ser en puestos de confianza".

"Fuera de estos graves vacíos de nuestro régimen municipal, podemos decir que, en todo lo demás, como ser: servicios públicos de índole local, su organización y administración; percepción de rentas, empleo de las mismas, etc., la Junta de Montevideo lo tiene a su car-

(1) American Commowalth por Price, donde puede verse además un prolijo estudio sobre los tres tipos de gobierno local, rural, y la administración de las ciudades en los Estados Unidos.

go y lo rige con independencia, tratando de conservar cierta amplitud de acción, sin la que no es concebible una pasable administración comunal".

"Los servicios de beneficencia, educación común y policía, no son ahora de la competencia de nuestra Municipalidad. Los dos primeros han estado antes bajo su dirección; el escolar, desde la reforma de 1877, quedó, como en Estados Unidos y en Inglaterra, bajo la inmediata administración de autoridades especiales, si bien conservan las Juntas alguna ingerencia en las comisiones departamentales, dependientes a su vez de la Dirección General de Instrucción Primaria. La beneficencia, que abraza los hospitales, asilos de dementes, de inválidos y mendigos, de huérfanos, asilos maternales, está, como ya se ha dicho, a cargo de una Comisión de carácter nacional, nombrada por el Poder Ejecutivo, instituída en 1887. La Policía es desempeñada por Jefes Políticos, delegados del Poder Ejecutivo en los Departamentos. Nada se opone a que tan importante ramo de administración se organice según el modelo americano o inglés, lo que en justicia importaría volver en parte a la tradición de nuestros Cabildos".

"En resumen, aunque carecemos de ley orgánica municipal, hemos sabido adoptar y mantener en la administración de Montevideo, algunas sanas prácticas de gobierno propio, acentuando la autonomía y la descentralización hasta un punto compatible con nuestra Constitución, con el espíritu de algunas leyes liberales y con necesidades y aspiraciones populares que no admitían aplazamiento".

"Si bien no goza la Junta de ciertas facultades esenciales a las verdaderas municipalidades —tal como está organizada hoy en Montevideo y por los servicios que administra— puede soportar un paralelo con instituciones semejantes del viejo y del nuevo mundo, con la ventaja en nuestro favor de una gran simplificación en el mecanismo de nuestra Administación local, desiderátum a que se aspira en otros países y a que han obedecido, no sólo las reformas municipales de ciudades como Nueva York, Brooklin, Chicago, San Luis, Boston, San Francisco, sino también las transformaciones operadas en la vieja Inglaterra por la ley municipal de 1882 y la de reforma del gobierno local de 1888."

La Junta de Montevideo (1), ha ido creciendo por impulso propio y extendido su acción, con plena independencia, a la organización de servicios y ejecución de obras importantísimas de salu-

(1) Carlos M.ª de Pena: transcripción de fecha 12 de Octubre de 1897, de los "Anales de la Universidad", págs. 291 y 292.

bridad, ornato y vialidad general; ha crecido sola en medio de nuestros disturbios políticos, de nuestras grandes crisis sociales, y a pesar de nuestros desastres financieros. Podemos decir que ha echado hondas raíces la institución. Lo que no era más que Junta, hase convertido en Municipalidad; y aunque todo lo existente hoy como servicios municipales haya tenido hasta ayer no más de una existencia efímera, dependiente de decretos administrativos, o cimentado en leyes transitorias que han ido delegando servicios locales en la Junta; aunque haya sido organizado por la fuerza de la necesidad, en medio de situaciones extraordinarias y bajo la presión de circunstancias calamitosas, bien pudimos decir nosotros, en nuestro carácter de Presidente de la Junta de 1889, al inaugurar la Casa Municipal: "Aquí está transfigurado el Cabildo de los principios del siglo: aquí está, por fin, la Junta convertida en Municipalidad, desarrollada fuera de toda ley, contra toda norma regulada de crecimiento, sin carta orgánica, sin la consagración de la ley, pero con el hálito de vida de las comunas poderosas; de tal manera, que la Constituyente futura, al ocuparse del Gobierno Municipal, más feliz en esto que la de 1829, no hará sino consignar en sus páginas una entidad viviente, consagrándole como conquista popular".

"Tan es cierto lo que decía Tocqueville: "Es raro que la libertad municipal sea creada por las leyes; nace en cierto modo por sí misma; con la acción continua de las leyes, las costumbres, las circunstancias, y sobre todo el tiempo, los que consiguen consolidarla". De entre las ruinas del régimen colonial; al calor de la efervescencia revolucionaria; en medio de los sobresaltos, de las dudas, y los desfallecimientos engendrados por la demagogía y la anarquía, surgió esta institución de la Junta, endeble, pobre y enfermiza como esas plantas que crecen oprimidas por toda clase de obstáculos y pugnan por alcanzar la luz del día, difundiéndose después vigorosas e irresistibles si manos bienhechoras rompen los estrechos moldes y ligaduras opresoras del pasado, y dejan que circule a su albedrío la savia fecundante de la libertad".

"Tal es el proceso evolutivo de la Junta de Montevideo, elevada a la categoría de verdadera Municipalidad por la Ley del Empréstito municipal que a la vez dió personería en Londres en el más grande mercado financiero del mundo; consagró la propiedad de sus rentas; la dotó de cuantiosos recursos; la permitió organizar, y ejecutar servicios, obras y trabajos importantísimos; la obligó a subir el presupuesto ordinario de gastos de 450.000 pesos a más de 1.000.000 y la fa-

cultó para administrar libremente cinco millones de pesos, tanto como el tercio del presupuesto generol de la Nación".

"Tal ha sido hasta ayer no más, la Junta de Montevideo por sus propias tradiciones, por sus esfuerzos del pasado, por la voluntad y la iniciativa de los miembros componentes, creciendo al amparo de las franquicias otorgadas por los Poderes Públicos, regida por una especie de common law o derecho consuetudinario; desenvolviendo con vigor la vida municipal, sin estar consagrada por la ley orgánica su autonomía y su independencia, fiada por completo como conquistas definitivas en lo futuro, el acierto en la gestión administrativa de la Corporación con el concurso y beneplácito del pueblo".

COMENTARIO CRITICO

Las palabras del Dr. Pena, que acabamos de transcribir, parecerían dispuestar a formar en nosotros la convicción que a él mismo domina, respecto de la magnitud de la función municipal lograda por las Juntas E. Administrativas. En este sentido, y por considerar muy valiosa la opinión del Dr. Couture (1), diremos con él:

"Debe confesarse lealmente. El constituyente no comprendió la importancia del régimen municipal, ni lo proyectó más allá de las horas históricas de su creación; y así como intentó dar a la República el nombre de Montevideo, creyó ingenuamente que Montevideo podía seguir siendo el centro de toda la vida institucional del país, con prescindencia de todo lo demás, y ubicando allí a lo que se ha dado en llamar un Ejecutivo monstruo, dotado de una enorme cabeza apoplética y nueve o diecinueve extremidades atacadas de parálisis".

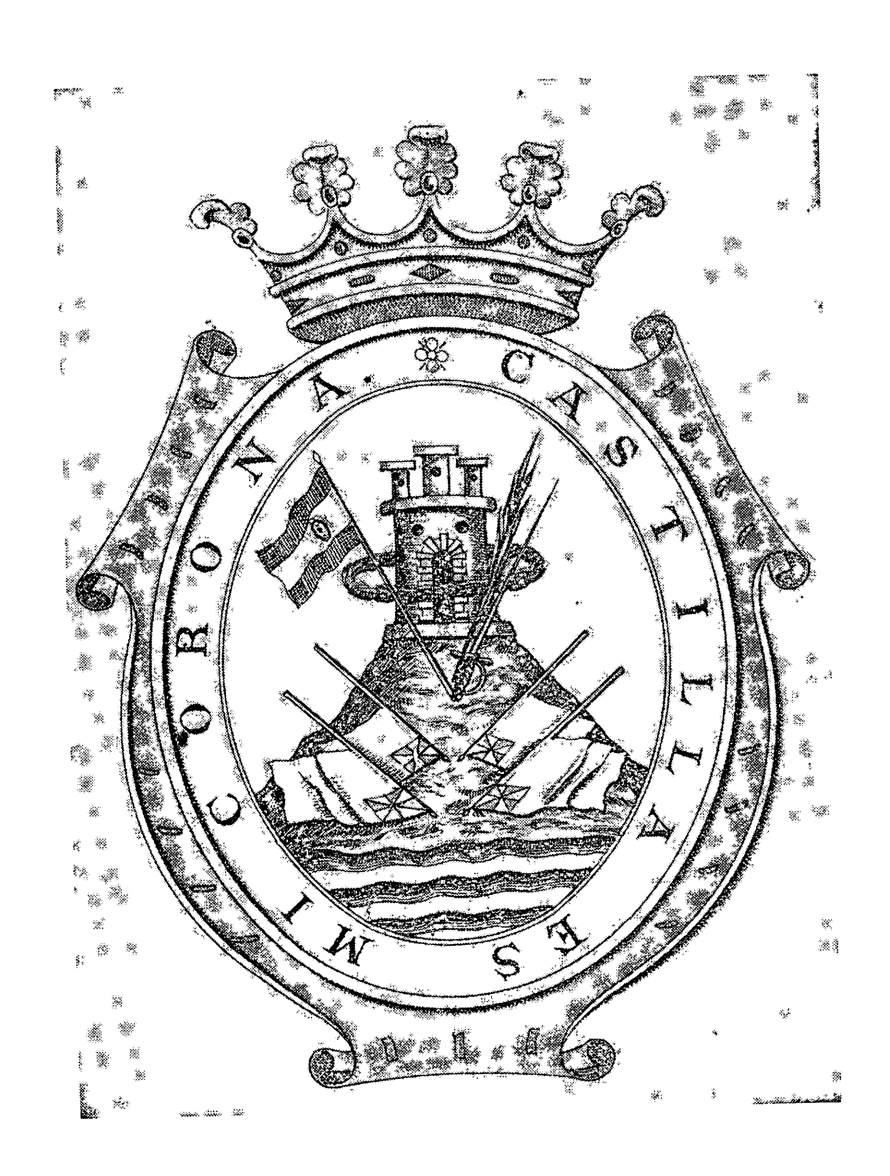
"Haciendo un balance de la vida de las Juntas E. Administrativas, desde la fecha de su creación hasta la sanción de la ley orgánica de 1903, llegamos a la conclusión de que el desarrollo municipal se realizó al margen y aún a pesar de los términos constitucionales.

"Favoreció en parte ese desarrollo, la circunstancia de hallarse los artículos de la carta concebidos en términos generales y amplios y hasta dotados de cierta vaguedad intencionada en algunas partes. La comuna de Montevideo realizó una formidable función municipal creándose un régimen que su Presidente Dr. Pena creyó en un momento que cumplía la suprema aspiración del self government.

"Y resumiendo: la carta orgánica del 30 consagró un régimen municipal que condecía con la época de su redacción; que tenía elas-

(1) Trabajo citado: Rev. N.º 14, pág. 179 (Mayo de 1928).

ticidad como para permitir un desarrollo inicial, pero no la suficiente como para favorecerle cuando éste cobrara amplitud; que no se pronunciaba concretamente acérca de la cantidad de autonomía de que disfrutarían las comunas, y que tuvo la desgracia de caer en manos de gobernantes absolutos y autoritarios que interpretaron su misión con un criterio faraónico, desvirtuando los principios y confundiendo las funciones".



SEGUNDO ESCUDO ADJUDICADO A LA CIUDAD DE MONTEVIDEO.

LAS INTENDENCIAS MUNICIPALES

TRANSFORMACION DEL REGIMEN

Aquel régimen de unificación impuesto por las circunstancias que dieron nacimiento a la ley de 10 de julio de 1903, tuvo corta existencia, pues va desde 1903 a 1908, en que por ley de 18 de diciembre, nuestros organismos comunales sufren una modificación estructural tan importante que implica el fin de la Junta como órgano deliberante y a la vez ejecutivo, para dar comienzo al nuevo régimen de las Intendencias, caracterizado por constituir un gobierno comunal bipartito, ya que encontramos por un lado, las Juntas actuando como cuerpos deliberantes y por otro, a la Intendencia como cuerpo ejecutivo.

EVOLUCION

Si bien es cierto que dicho régimen nace con la mencionada ley, significando un adelanto desde el punto de vista técnico, cabe señalar, sin embargo, que no contempló totalmente las aspiraciones democráticas del pueblo, al no tener ingerencia directa en la designación de los agentes comunales. A este respecto nos remitimos al estudio que de las Intendencias Municipales hace el Dr. Alberto Demicheli (1):

"La ley del 18 de diciembre de 1908 introdujo una modificación fundamental en la estructura de nuestros organismos municipales, al crear "el Departamento Ejecutivo en las Juntas E. Administrativas, el cual sería desempeñado por un funcionario con el título de Intendente Municipal". (Art. 1.°).

En contraposición, "las Juntas conservarán su carácter de Consejo Deliberante, —en virtud de lo preceptuado en el artículo 125 de la Constitución,— con las atribuciones que les acuerda aquélla y la ley orgánica de Juntas". (Art. 13).

"La ley de Intendencias, señala una etapa de retroceso en la evolución de nuestro Derecho Municipal, al **centralizar** la función administrativa del municipio en esos agentes del Gobierno central, nombrados y destituídos directamente por el Poder Ejecutivo (Arts. 2.° y 5.°)".

"Se quitó al pueblo la potestad democrática de elegir a su gestor ejecutivo. Al mismo tiempo, se reservó para el Presidente de la República una ampia función de ingerencia en las administraciones municipales".

---

(1) Ob. Cit., págs. 155, 156 y 157.

"Técnicamente, en cambio, la ley de Intendencias significó un adelanto. Ella estableció en el régimen local, de manera bien nítida, la división y separación de poderes, en órganos diferenciados".

"Pasaron al Intendente, —intensificadas,— las funciones ejecutivas y administrativas que antes correspondían a los Directores y al Presidente de la Junta. Esta, en cambio, conservó todas sus funciones deliberantes y legislativas. ("Como regla general de interpretación de las facultades ejecutivas del Intendente, —preceptúa el artículo 12 del decreto reglamentario del 18 de enero de 1909,— se tendrá en cuenta que éste ejerce todas las funciones que antes de la creación del cargo ejercían los Presidentes de las Juntas y los Directores para aplicar las ordenanzas y reglamentos y disposiciones generales a los casos concretos; quedando reservado a las Juntas la consideración de todo lo que importe nueva organización de servicios, modificación de las ordenanzas, o reglamentos generales, sanción de nuevas ordenanzas, concesión de permisos no previstos, etc").

"La función ejecutiva, adquirió así un alto grado de concreción al unificarse en el Intendente. Por añadidura, se dotó todavía a este funcionario de derecho de iniciativa y de veto en materias propias de la Junta (Art. 8.°, números 3, 6 y 8), a imitación de los mecanismos automáticos de contralor, inherentes a la división de poderes".

"Las Intendencias, pues, resultaron en los hechos, fuertes factores de centralización administrativa".

"Y hasta en las Villas se crearon Sub-Intendentes para actuar como órganos ejecutivos, frente a las Comisiones Auxiliares de vecinos (Arts. 10 a 12)".

"Se practicó este sistema desde 1908 al 1.° de enero de 1920 en que entró en vigencia, en materia municipal, la Constitución de 1917 y la ley orgánica de 1919".

COMENTARIO CRITICO

"La ley de Intendencias, —dice el Dr. Couture,— (1), puso sobre el tapete varios puntos de indudable alcance doctrinario. En primer término el contenido de la expresión: "funciones concejiles" que la Constitución confería a las Juntas, y su capacidad orgánica para administrar deliberando y deliberar administrando. En segundo, el valor constitucional de una designación hecha por el Presidente de la República, cuando preceptivamente los cargos de la administración

(1) Trabajo citado: Rev. N.° 15, pág. 295 (Junio de 1928).

local deben ser conferidos mediante elección directa. Y por último, el golpe mortal que el proyecto del Ejecutivo daba a la autonomía departamental, llevando más lejos aún la centralización administrativa existente".

"El debate fué prolongadísimo y se orientó en forma interesante y sugestiva. La autonomía tuvo airados defensores en los diputados Herrero y Espinosa, Rosalío Rodríguez (el pionner del autonomismo en cuantas oportunidades se ha debatido públicamente éste), y Aureliano Rodríguez Larreta. La tesis contraria fué ampliamente defendida por los doctores Castro, Mendívil y por el miembro informante de la Comisión en mayoría, doctor Pérez Olave, en un discurso que duró varias sesiones. En definitiva, triunfó la tesis del proyecto. Constitucional o no, centralizadora o autonomista, la organización de las Intendencias respondía a una sentida necesidad nacional y era la solución heroica para innumerables problemas cuya dilucidación exigía imperiosamente la vida de los departamentos. En esto todo el mundo estaba de acuerdo, y cuando se trató de resolver, nadie se planteó el problema de la acción y de la contemplación. Olvidando la autonomía y consagrando la tesis de la "influencia directriz" de Julio Herrera y Obes, se buscó una forma más o menos elegante para poner de acuerdo a las bíblicas figuras de Marta y María y se dijo: hay que orar trabajando. Y la ley de Intendencias surgió como un sacrificio de la doctrina en pro de la necesidad".



ESCUDO DE LA PROVINCIA ORIENTAL.

LAS ASAMBLEAS REPRESENTATIVAS Y LOS CONCEJOS DE ADMINISTRACION

CAPITULO II

2.ª PARTE

"Los Gobiernos locales se desprendieron de la matriz central, como fragmentos políticos de la personalidad soberana del Estado". (1).

(1) Alberto Demicheli: Ob. Cit., pág. 76.

Origen

La Constitución de 1917 y la Ley Orgánica del 23 de diciembre de 1919, sustituyeron el régimen de las Intendencias municipiales, conforme al estudio que hemos hecho al finalizar el capítulo anterior. Sustitución ésta que vino a operarse recién en el año 1920, fecha en que la vigencia de aquella organización inicia una nueva modalidad orgánica en la evolución histórica y adminstrativa de nuestras comunas.

La Constitución de 1917 establecía: "el gobierno y administración locales, serán ejercidos por una asamblea representativa y por uno o más concejos de administración autónomos, elegidos popularmente con las garantías que para el sufragio establece la Sección II, y cuyo número será fijado por la ley". (Art. 130).

La Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1919, a su vez, establecía: "cada departamento será gobernado y administrado por una asamblea representativa y por uno o más concejos de administración, cuyo número y jurisdicción fijará la Asamblea Nacional, previo asesoramiento o a propuesta de las Asambleas Representativas." (Art. 1.°).

Desde el punto de vista administrativo debemos considerar que tanto la Constitución como la ley referidas, armonizaron perfectamente y, como consecuencia de ello nos presentan los órganos de gobierno municipal, así estructurados: una Asamblea Representativa que actúa con uno o más Concejos de Administración.

Las diferencias funcionales están contenidas en la propia denominación de estos órganos, a saber: la asamblea representativa caracterizada por sus facultades esencialmente deliberantes, y los concejos, administrando y ejecutando las decisiones en cada caso. surge claro pues el carácter de la función municipal propiamente dicha, en razón de la concurrencia de ambos órganos, fruto del principio democrático que sustentó aquel régimen.

Organización

Pero no encontramos solamente estos dos órganos al frente de la gestión comunal. Se previó, en la ley municipal, una mayor y eficaz colaboración orgánica creando al lado de ellos, otras entidades administrativas, legislativas, de aplicación de los institutos de democracia directa, etc., tales como los Concejos Auxiliares (Art. 54 N.° 6, y Arts. 57 a 66), la Comisión Permanente de la Asamblea Represen-

tativa (Arts. 29 a 34) y el Tribunal Especial de Plebiscito (Art. 84), etc., etc.

A los Concejos Auxiliares, —dice Demicheli,— (1) incumbe la gestión municipal en las ciudades, villas, pueblos o dependencias rurales del departamento. Estos organismos no son de existencia necesaria; su creación es una consecuencia directa de la excesiva amplitud territorial del Gobierno local. Políticamente considerados, los Consejos Auxiliares, por carecer de naturaleza **representativa**, carecen también del derecho al ejercicio de sus funciones. Difieren, pues, fundamentalmente, de los Consejos departamentales.

Administrativamente, constituyen meras dependencias centralizadas y jerarquizadas al Concejo de Administración, que gravita sobre ellos como un verdadero **jerarca** del servicio (Art. 54 N.° 2 y 6, y Art. 62). Caben diversas clasificaciones de estos Concejos:

1.° el Concejo Auxiliar normal o corriente, dueño —por delegación— de las funciones enumeradas en el Art. 61 del Estatuto;

2.° el Concejo Auxiliar dotado de atribuciones extraordinarias por el Concejo de Administración (Art. 61 N.° 2); y

3.° el Concejo Auxiliar dotado de todas las atribuciones que los Arts. 54 y 55 confían al propio Concejo de Administración (Art. 62)".

"Organismo accesorio en el orden legislativo es la Comisión Permanente".

"Ciertos aspectos de la función parlamentaria local, se conceptúan ininterrumpibles. De aquí la organización de esta entidad, verdadero Comité de Vigilancia, llamado a actuar cuando la Asamblea entra en receso. Esta institución parlamentaria se encuentra organizada sobre los mismos principios que la Comisión Permanente nacional".

"En el estudio de los organismos integrantes del Gobierno local, no es posible olvidar ciertas instituciones **nacionales** que intervienen también —aunque con potestades estrictas y limitadas— en el desarrollo de la vida municipal En el fondo, trátase de intervenciones de naturaleza política o jurisdiccional, impuestas por los principios coordinadores y orientadores del Estado, destinados a mantener la unidad jurídica del sistema. Ellas permiten a los organismos nacionales, el desempeño de funciones propias de Gobierno local".

---

(1) Ob. Cit., págs. 160 y 161.

"En este orden, cabe mencionar las siguientes entidades:

1.° El Poder Legislativo, en su carácter de Juez de los recursos por ilegalidad (Art. 80), o de los recursos contra el ejercicio de la potestad impositiva (Art. 79).

2.° El Consejo Nacional de Administración, en su carácter de organismo recurrente en los casos mencionados.

3.° El Poder Judicial ordinario, en lo contencioso municipal (Arts. 75 a 77).

4.° El Senado de la República, Juez de lo contencioso electoral (Art. 4.°), y de los recursos de responsabilidad contra los concejales (Art. 19, N.° 9).

5.° La Alta Corte de Justicia, al arbitrar las cuestiones de competencia de jurisdicción, entre las autoridades locales o con cualquier otra entidad administrativa (Art. 78).

6.° Fuera de ello, intervienen, también, el Ministerio Público y Fiscal, en casos preceptivos, previstos por la ley orgánica (Art. 54, números 19 y 43)".

"Todas estas intervenciones externas, revisten naturaleza jurisdiccional. Si bien falta en el Gobierno local un **órgano** judicial diferenciado, existe, en cambio, la **función** jurisdiccional, ejercida de manera intensa por múltiples organismos".

"En lo contencioso-municipal, en sentido estricto, la función jurisdiccional pertenece al Poder Judicial ordinario (recursos privados por violación de derechos). Al lado de ello se desarrolla un contencioso especial, administrativo y político, confiado a los órganos superiores del Estado (recursos públicos por ilegalidad y en materia impositiva), que crean un contralor **a posteriori** destinado a contener la autonomía municipal".

"Lo propio cabe decir de lo contencioso-electoral y de responsabilidad política (recursos ante el Senado), como así mismo de las contiendas de competencia administrativa (función de la Corte)".

"Dentro de las propias autoridades locales —escalonadas en orden jerárquico— se desarrollan todavía aquellas funciones jurisdiccionales que son inherentes a los órganos administrativos: recursos por lesión de intereses y decisiones previas por violación de derechos".

LAS ASAMBLEAS REPRESENTATIVAS

Su importancia

La Asamblea Representativa, en la legislatura local, constituyó un órgano financiero de gobierno, con facultades múltiples, que vinieron a formar su personalidad como poder municipal en torno al sistema democrático que inspiró aquella organización.

Atribuciones

Del estudio orgánico, se desprende que la Asamblea Representativa tuvo atribuciones interferidas, en el sentido de que, por un lado las encontramos ejerciendo potestades esencialmente municipales, y por el otro, diversas funciones que escapan a la órbita comunal, cuales serían las de carácter legislativo, administrativo y hasta jurisdiccionales que, al decir del Dr. Demicheli (1) ("las colocan en rango prominente dentro del Gobierno local, adquiriendo así interés, todos los problemas de estructura y de funcionamiento que ellas plantean".

Composición

Las Asambleas Representativas estuvieron integradas por diputados departamentales, honorarios, de acuerdo a lo prescripto en el Art. 15 de la ley orgánica de Gobiernos locales del 23 de diciembre de 1919, en número que osciló entre 91 para Montevideo y 31 para los departamentos de menor importancia, según establecía la Ley del 3 de noviembre de 1922).

"Los diputados —dice Demicheli— (2), son elegidos directamente por los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Departamental (Art. 3.°), por representación proporcional integral (Art. 2.°), sistema del mayor cociente (Ley 22 de octubre de 1925), practicado con las garantías previstas en los Arts. 9.° y 130 de la Constitución. Estas elecciones se realizan cada tres años, al mismo tiempo que las elecciones nacionales, el último domingo del mes de noviembre (Art. 2.°). Con el fin de asegurar el funcionamiento ininterrumpido de las Asambleas, conjuntamente con los diputados titulares se elige un número igual de **suplentes.** Los suplentes sustituyen a los titulares de modo temporario o permanente. En caso de muerte, incapacidad, renuncia

(1) Ob. Cit., pág. 172.
(2) Ob. Cit., 173 y 174.

aceptada, inhabilidad o cese, los titulares son reemplazados definitivamente por sus respectivos suplentes. En cambio, actúan los suplentes de modo temporario, cuando son convocados por ausencia o simple inasistencia de los titulares (Art. 8.°) Estas sustituciones se operan **momento a momento,** y persisten mientras dura la ausencia o la inasistencia del titular".

"Huelga decirlo: los suplentes, para desempeñar el cargo—temporaria o permanente— se encuentran sujetos a las mismas condiciones o incompatibilidades que los titulares, disfrutando, mientras ejercen la función, de idénticas inmunidades".

"De las causales de sustitución permanente, interesa diferenciar la de **incapacidad** de la de **inhabilidad.** En nuestro concepto, la **inhabilidad,** se refiere a las implicancias legales para el desempeño del cargo (Arts. 11 y 12); **la incapacidad,** en cambio, puede ser **física,** en el sentido **civil** del término (Arts. 432 del C. Civil), o **moral,** cuestión ésta última que calificará la propia Asamblea, de acuerdo con las normas reglamentarias que ella misma dicte. (Ver Art. 48 de la Const.".

"La inhabilidad o la incapacidad provocarán en todos los casos, el desafuero del diputado".

La ley fija **condiciones** y establece **incompatibilidades** o **implicancias** para el desempeño de la función de diputado departamental· Las condiciones son tres: a) Estar inscripto en el Registro Cívico **Permanente;** b) Ser vecino del departamento; y c) Tener por lo menos, veintiún años cumplidos de edad (Art. 11).

La **vecindad** se acredita con el **domicilio** (Arts. 24 y siguientes, el Cód. Civil), o con la **residencia habitual,** conforme a la definición contenida en el Art. 78 inc. c) de la ley de Registro Cívico.

La inscripción en el Registro **Departamental,** constituye una **prueba** plena **—probatio probata—** de vecindad. La inversa, en cambio, no es exacta. Ciudadanos inscriptos en otros departamentos, pueden reunir los requisitos de la vecindad· Caben al respecto toda suerte de pruebas racionales sobre el doble domicilio o la doble residencia habitual (Art. 30 del C. Civ.).

A la Asamblea Representativa, incumbe calificar privativamente las condiciones mencionadas.

Incompatibilidades

No pueden ser diputados departamentales: a) Los empleados policiales en general; b) Los militares en servicio activo; c) Los fun-

cionarios dependientes del Poder Ejecutivo, que no lo sean de los Entes Autónomos; d) Los empleados municipales; e) Los diputados nacionales; y f) Los concejales de la localidad (Arts. 12 y 45). Estas incompatibilidades son, por su naturaleza, de interpretación estricta.

Los Senadores y los funcionarios dependientes del Poder Judicial, Legislativo o Electoral, pueden ser diputados departamentales. (Ver Diario Oficial, 1919, 4.º trimestre, pág. 976).

Por funcionarios dependientes de los Entes Autónomos, deben entenderse todos aquellos que pertenezcan a los servicios públicos **descentralizados,** trátase de la descentralización constitucional (Art. 100). o simplemente legal (Cajas de Jubilaciones, Patronato de Delincuentes, Consejo de Enseñanza Industrial, etc.). En general, puede afirmarse que son descentralizados, todos aquellos institutos públicos que tienen **personería jurídica,** concedida por ley —cuestión esencial para su autonomía.

Los diputados departamentales no tienen **fuero** especial, como los legisladores nacionales, cuya inviolabilidad personal está consagrada por los Arts. 46 y 47 de la Constitución. Pero disfrutan de inmunidad por las opiniones que viertan en el desempeño de sus funciones (Art. 13).

Esta inmunidad está concedida con la misma amplitud que la que consagra el Art. 45 de la Constitución para los legisladores nacionales. (Ver: "Justino Jiménez de Aréchaga, "El Poder Legislativo". T. I. Cap. VI).

Funciones principales

Se ha comparado el amplio poder desarrollado por las Asambleas Representativas, con respecto a la Administración local, con el que correspondía al Poder Ejecutivo en el viejo régimen de las Intendencias. Podríamos agrupar estas funciones en dos partes, formando la primera las de **orden interno** y las segundas, las funciones **naturales** o propias de las Asambleas Representativas.

Uno y otro grupo admiten divisiones, a su vez, dado la diversidad de funciones que abarcan. Así, pues, tendríamos (1):

Funciones de orden interno

1.º) Las reglamentarias; 2.º) Las administrativas y 3.º) Las jurisdiccionales.

Funciones naturales

Estas funciones están constituídas por las de carácter **legislativo,** cuya importancia implica la razón de ser de este órgano parlamentario. En este sentido, es de su competencia la formación de la norma legal, —con las restricciones necesarias para no invadir la esfera plenamente legislativa, confiada en este caso al Parlamento nacional,— que ha de componer el **Derecho** municipal, aplicable al Gobierno local por intermedio de sus diversos órganos funcionales.

Las funciones administrativas

De lo dicho, nos vamos a referir expresamente a las funciones administrativas de las Asambleas, o más bien dicho, a la ingerencia parlamentaria en la Administración de los intereses comunales. A este respecto, extractamos las conclusiones finales que hace el Dr. A. Demicheli, (1), cuando refiere: Ob. Cit., pág. 208 - 209.

"Pero, en el orden local, estas ingerencias parlamentarias en la Administración, alcanzan mayor intensidad. Se trata, otra vez, de verdaderas impurezas de la fórmula bipartita municipal. El hecho, sin embargo, reviste todos los aspectos de una **felix culpa.** Extinguida la tutela del Ejecutivo central, esta función de ingerencia reservada a las Asambleas, permite el desarrollo de un riguroso **self-contralor,** condición esencial para la autonomía. La concurrencia sucesiva de dos órganos políticos, para la perfección de los actos administrativos de mayor importancia, ofrece, por un lado, amplias garantías de superiorización funcional; por otro, permite soltar las ligaduras del Gobierno nacional, confiando a las autoridades locales la gestión exclusiva de sus propios intereses. La doble intervención del Concejo y de la Asamblea, facilita, pues, en la vida local, el desarrollo de la autonomía en su más amplio significado cualitativo".

Las Asambleas, en su carácter de órgano financiero del Gobierno local, desarrollan una actividad no menos importante. Sobre la misma se ocupa también el Dr. Demicheli (1):

"Mayor importancia que las funciones precedentemente enumeradas, revisten, sin duda, las funciones administrativas de naturaleza patrimonial, confiadas a la Asamblea en su carácter de órgano financiero del Gobierno local. En tal sentido, interviene de manera decisiva en las cuentas de la Administración, en materia de expropia-

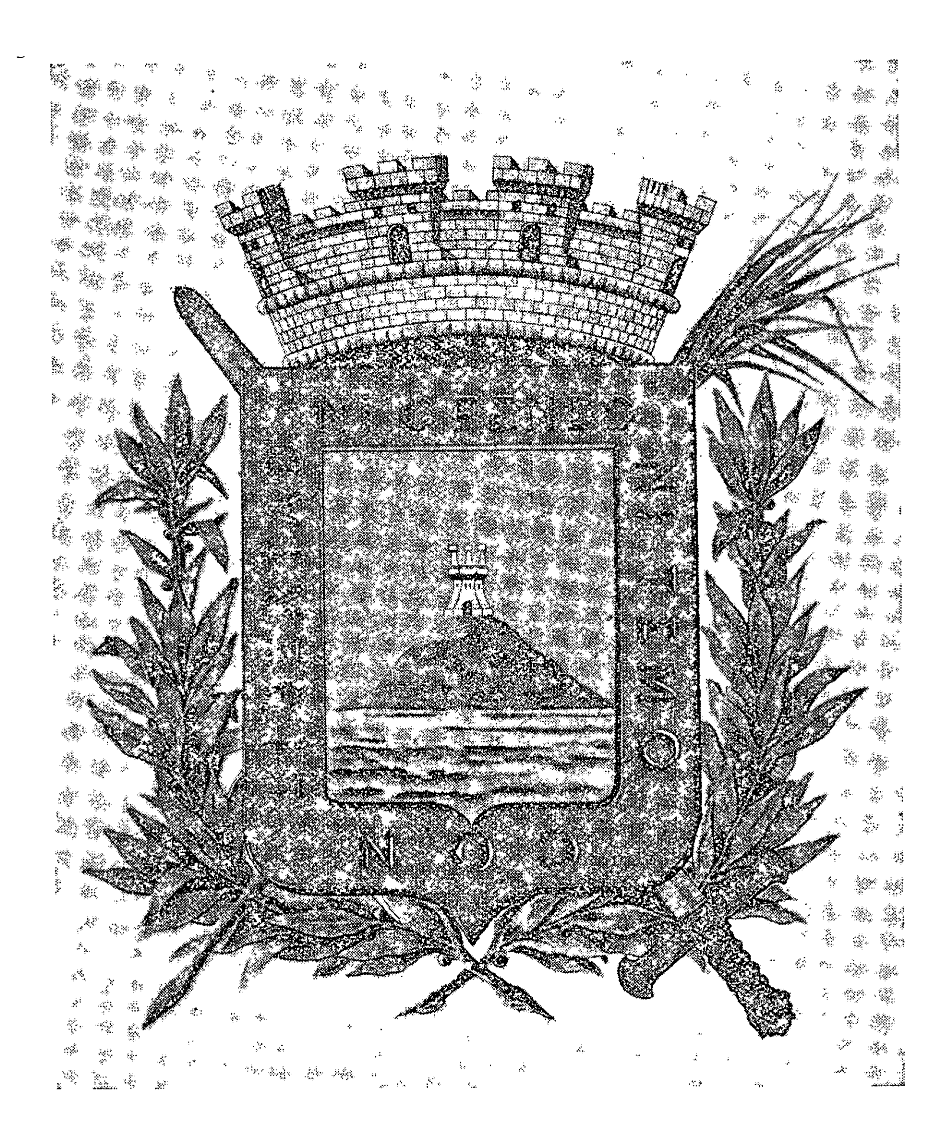
(1) Ob. Cit., pág. 210 y y 211.

ciones, en los contratos administrativos, en las concesiones de servicios, en los planes de vialidad y de obras públicas, etc".

"Compete a la Asamblea, aprobar por mayoría absoluta de votos la designación de las propiedades **a expropiarse** para estas **departamentales.** En materia de expropiaciones, en efecto, ejercen las Asambleas todas las facultades, que con respecto a los bienes departamentales, acordaba al Poder Ejecutivo la ley del 28 de marzo de 1912 (Art. 19, N.° 10). Se constata, pues, un nuevo desplazamiento de las potestades administrativas del Ejecutivo central, recogidas hoy por las Asambleas Representativas".

"A pesar del Art. 19 N.° 10, la posición de la Asamblea no es idéntica a la del Ejecutivo. Por lo pronto, **carece de iniciativa** en las expropiaciones. La iniciativa compete privativamente al Concejo de Administración (Art. 54 N.° 38). La función de la Asamblea se circunscribe a conceder o a negar autorización al Concejo para llevar adelante las expropiaciones. Al Concejo incumbe, finalmente, llenar las formalidades legales del juicio de expropiación, conforme a las leyes (Art. 54 N.° 37) (ver Leyes del 28 de Marzo de 1912; 13 de Diciembre de 1917; 9 de Setiembre de 1919; 27 d Octubre de 1919; 5 de Setiembre de 1921 y 2 de Octubre de 1921)."

Bien: tratado lo más suscintamente posible el punto referente a las Asambleas, pasamos a ocuparnos de los Concejos de Administración, cuyo estudio, realizado también suscintamente, sigue el orden y normas que hemos fijado para la realización de este trabajo.



ESCUDO DEFINITIVO PARA LA CIUDAD DE MONTEVIDEO.

CONCEJOS DE ADMINISTRACION

Su organización

El Estatuto (Art. 35) y la Constitución (Art. 131), reglamentaron el número de miembros que habría de componerlos. De esta manera encontramos que no podían tener más de siete miembros ni menos de tres. A su vez, fué de competencia de la Asamblea Representativa (Art. 19 N.° 6, modificado por la Ley de 6 de noviembre de 1922) fijar en el último período de sesiones, la composición de los concejos entrantes.

Duración

Según el Art. 139 de la Constitución, eran elegidos cada tres años por los electores y con las formalidades prescriptas en la misma.

Condiciones

Tres fueron las condiciones que debían reunir los ciudadanos llamados a desempeñar el cargo de Concejal; condiciones estas que serían calificadas por la Asamblea Representativa (Art. 4.°):

1.° **En cuanto a la edad:** tener 25 años.

2.° **En cuanto a la vecindad:** Ser vecino del Departamento.

3.° **En cuanto a la ciudadanía:** Estar inscripto en el Registro Cívico Permanente. (Art. 38).

Incompatibilidades

Una sola incompatibilidad previó la ley, y está determinada en el Art. 45 de la misma, al expresar que el Diputado Departamental, titular, que llegara a formar parte del Concejo, permanecería en suspenso en sus funciones de tal. "Hay una razón de división de poderes, —dijo el Senador Jimenez de Aréchaga,— (1), que debe aplicarse en materia departamental. No se puede ser al mismo tiempo legislador y ejecutor: una cosa u otra. Y está bien que un miembro de la Asamblea Representativa pueda ser suplente, porque cabe la presunción de que la función ejecutiva ha de desempeñarse por poco tiempo y pueda entonces volver a su cargo. Pero lógicamente, el que es elegido titular del Concejo, ha de desempeñar el cargo por todo

(1) Ver Demicheli. Ob. Cit., pág. 234.

el término del mandato y entonces no forma parte de la Asamblea Representativa". (Diario Oficial, 1919, 4.° trim., pág. 1033.).

Funcionamiento

El funcionamiento de este órgano, se hizo en base a normas fjias de reglamentación ya estructuradas, con el fin de garantir la gestión de sus componentes, en el ejercicio de la actividad que reclamaba para sí, el establecimiento de dichas normas.

Funcionó pues, con un régimen disciplinario interno dictado por él mismo, de acuerdo con el artículo 46 del Reglamento, sin más limitaciones que las dictaminadas por la Ley Orgánica para algunos casos.

El Estatuto Municipal, constituyó todo un rodaje de garantías al recoger dichas disposiciones de orden interno. Previó, además, en diversas formas que funcionaran sin interrupción para no resentir la gestión administrativa. "A la inexistencia de todo receso, se agrega la prórroga legal y automática de los mandatos, cuando el nuevo Concejo no esté en condiciones de actuar por no haber sido calificados sus poderes. Mientras la Asamblea, o la Cámara de Senadores, en su caso, no se pronuncien sobre la elección de los Concejos, y entre tanto no se instalen éstos seguirán actuando los designados para el período anterior (Art. 7.°, inc. 3.°)". (1).

Intervenciones funcionales necesarias (2).

"Elementos necesarios para el funcionamiento de los Concejos, son el Secretario de la Corporación y el Contador Municipal. Trátase de dos funcionarios locales, designados por el propio Concejo, que no integran el organismo, pero sin cuya necesaria intervención, quedaría totalmente paralizada la actividad del Concejo. A pesar de su jerarquización, desempeñan esos funcionarios, una función en cierto modo ministerial, al estar dotados de prerrogativas legales propias, en cuyo ejercicio pueden inhibir la acción del Concejo. El Secretario refrenda en general, todas las resoluciones administrativas; al Contador corresponde firmar las órdenes de pago sin excepción alguna. Estudiaremos por separado la acción legal de estos funcionarios".

El Secretario del Concejo. —hemos dicho,— es elemento necesario en su funcionamiento. Mediante su intervención adquieren fuerza ejecutiva las decisiones del Concejo. Conjuntamente con el Presi-

(1) Ob. Cit., pág. 238 (Demicheli).
(2) Demicheli. Ob. Cit., págs. 240, 241 y 242.

dente, firma todos los decretos (Art. 47), dejando constancia de ellos en el libro de actas (Art. 53) y disponiendo finalmente, su publicación o notificación (Arts. 74, 75 y 79). El Secretario, además, es redactor del libro de actas y de los demás documentos emanados del Concejo, que constituyen instrumentos públicos y solemnes, siempre que para su expedición se hubiesen llenado las formalidades reglamentarias (Art. 53 y Arts. 1574 y siguientes del Código Civil)".

"Esta función reviste considerable importancia: ninguna ordenanza, ningún reglamento, y en general, ninguna resolución, será válida si no consta en el acta de la sesión en que haya sido adoptada. Sólo se exceptúan las medidas y resoluciones urgentes que esté facultado para hacer cumplir el Presidente, de acuerdo con los reglamentos y ordenanzas (Art. 53). El Secretario, pues, es un verdadero Ministro de la fe pública, con misión semejante a la de los actuarios en la judicatura. Tan evidente es la posición ministerial del Secretario que, cuando la Asamblea lo indique, está obligado a contestar personalmente las interpelaciones (Art. 21)."

"**El Contador Municipal,** desempeña una función de considerable importancia en la actividad patrimonial del Concejo. Su misión ministerial es más evidente, si cabe, que la del propio Secretario. La intervención del Contador es absolutamente necesaria en todas las órdenes de pago que emita el Concejo. No se trata de una intervención mecánica, de simple refrendador de mandatos superiores: por el contrario, ejerce funciones legales privativas, que le permiten oponerse sustantivamente, al propio Concejo, evitando el libramiento de toda orden de pago que considere **ilegal**. (El alcance del término **"ilegal"** se presta a confusiones. En nuestro concepto reviste doble significado: frente a la ley nacional y frente a la ley local (Ver tomo II) o que sea contraria al presupuesto".

"Si el Concejo reiterara la orden y la Contaduría insistiera en su improcedencia, se abstendrá ésta de cumplirla, dando cuenta de inmediato a la Asamblea Representativa o a la Comisión Permanente. (Artículo 51)".

"Se trata, pues, de un **veto suspensivo,** que paraliza la acción patrimonial del Concejo, y que puede provocar la responsabilidad política de sus componentes. El Contador Municipal es, así, un verdadero Ministro de Hacienda del Gobierno Local, dotado todavía de poderes más enérgicos y eficaces que los del Ministro de Hacienda en el orden nacional".

Sanciones

"Frente a estas amplias facultades del Contador, el Estatuto prevé diversas sanciones correlativas. El gasto **ilegal**, hace solidariamente responsables a los concejales que lo acordasen y al Contador que intervenga en el pago, contraviniendo la disposición del artículo 51, (Art. 52). Esta responsabilidad **civil** y **penal**, se hará efectiva sin perjuicio de la responsabilidad **política de los concejales** (Art. 19 N.° 9), y de la administrativa del Contador (Art. 54 N.° 3)".

Competencia de los Concejos

Fueron dotados de una jerarquía funcional tan importante que, en la práctica, resultaron un verdadero Poder Administrador. Esencia de este poder fueron sus funciones ejecutivas y administrativas:

"En la evolución de nuestro Derecho Municipal, la Asamblea ha recogido las potestades de intervención en la Administración local, que competían antes al Poder Ejecutivo central. En contraposición, el Concejo ha recogido conjuntamente con las funciones ejecutivas y administrativas que pertenecían al Intendente, las funciones deliberantes o legislativas que eran propias de las Juntas". (1).

Conforme hemos tratado el régimen de competencia y sus limitaciones en las Asambleas, observamos aquí una relación correspondiente con aquéllas, que se agrupan en dos órdenes: el primero en razón de la territorialidad y el segundo en razón de su competencia propiamente dicha. Tenemos entonces, para el primer grupo las limitaciones en cuanto a los límites territoriales de la Corporación; y para el segundo, las limitaciones respecto de los servicios o los poderes concedidos.

Competencia ejecutiva

Si tuviéramos que entrar en el estudio de las diferencias entre las dos funciones típicas por excelencia del régimen que tratamos, tropezaríamos con un escollo casi insalvable. Diremos, no obstante, que estaban dotados de diversas funciones ejecutivas con el fin de asegurar el cumplimiento de las diversas disciplinas impuestas por la legislación.

Para el ejercicio de estas funciones ejecutivas, necesitaron los Concejos, y así les fué conferidos, de procedimientos coercitivos en

(1) Demicheli. Ob. Cit., pág. 245.

casos especiales. Para el cumplimiento de sus gestiones, por ejemplo, podían asistirse del concurso policial (Art. 54 N.° 10), previo cumplimiento de determinados requisitos formales, sin que la Policía entrara a discutir sobre la razón que tenía el Concejo para proceder en esa forma y sin que aquélla pudiera negarse a ejecutar lo dispuesto (Art. 142 de la Const.).

Vemos, pues, que el carácter de función ejecutiva armoniza perfectamente, siendo así que ni siquiera desaparece la naturaleza coactiva de esta función. Otro ejemplo de acción coactiva puesta a disposición de los Concejos fué la de hacer efectivas las **multas** e **imponerlas** en los casos que así lo requiriera el cumplimiento de sus ordenanzas, reglamentos y resoluciones.

Competencia Administrativa

Estas funciones constituyen la actividad principal, la esencia del organismo. En este sentido, desarrollaron una acción amplia, que a través de un ejercicio contínuo, constituyeron la gestión de Poder Administrador.

La esfera de acción de la competencia administrativa, como se deduce, resultó, prácticamente, una función orientada hacia diversos actos, tales como los correspondientes a los servicios públicos, en general; y en particular, con carácter de excepción, con cierta ingerencia en los de orden privado, cuales fueron las funciones de policía, de contralor y de fomento.

Esencia del rol Administrativo, fué, también, la función patrimonial que desarrollaron los Concejos, donde actúan administrando las rentas o bienes propios del Municipio. Al lado de ésta, por último, podemos señalar las de iniciativa, que con carácter de excepción puede ser ejercida por el veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad.

Funciones jerárquicas y disciplinarias

El Concejo, en su calidad de poder administrador ejerció amplias funciones jerárquicas y disciplinarias con potestad para el nombramiento y destitución de sus agentes. Esta supremacía jerárquica le fué concedida expresamente por la Constitución (Art. 137 y 138). Además, estas facultades se encuentran reglamentadas en el Estatuto y mismo la Asamblea podía ampliar la obra reglamentaria, disponiendo la sanción del estatuto de dichos agentes.

Desde el punto de vista de la inamovilidad debemos señalar que fueron idénticos los principios aplicables en materia funcional municipal y los que se relacionan con los aplicables a funcionarios del Gobierno central. (Art. 54 N.° 2 y Art. 19 N.° 5 del Estatuto; Art. 79 N.° 11 y 12 y Art. 97 de la Constitución).

La competencia en materia de nombramiento de sus agentes administrativos se extendió sin limitaciones, constituyendo, por ende, una función incondicionada. Más aún: dicha facultad rigió también para con los **funcionarios honorarios,** tales como los miembros de los Concejos Auxiliares (Arts. 57 y 60); Presidente y demás miembros de la Comisión Departamental de Instrucción Primaria (Art. 54, N.° 12); Comisiones de Agricultores (Art. 55 N.° 5); y también, en un máximo de competencia que desborda la esfera de sus atribuciones como mero Poder Administrador, tuvo potestad para designar **funcionarios honorarios que no pertenecían al Gobierno local,** como los indicados en el N.° 13 del Art. 54, o sean los ciudadanos llamados a integrar el jurado en causas comunes del fuero criminal y en las de imprenta.

Para terminar, diremos que la supremacía jerárquica de que estuvieron dotados los Concejos se concreta a la letra del Art. 54, en sus Nros. 2 y 3, que transcribimos:

"Artículo 54, N.° 2: Ejercer la superintendencia de las oficinas de su dependencia, nombrar sus empleados, establecer su disciplina y suspenderlos en el ejercicio de sus funciones sin goce de sueldo por períodos que, en su conjunto, no pasen de dos meses por año para cada empleado".

"Artículo 54, N.° 3: Destituir a sus empleados por ineptitud, omisión o delito; en los dos primeros casos con acuerdo de la Asamblea Representativa, pudiendo suspenderlos de inmediato; y en el último, pasando después el expediente a la justicia para que aquéllos sean juzgados legalmente".

Funciones patrimoniales y financieras

La comunidad delegó en los Concejos la administración de sus bienes y, como tales, los encontramos ejerciendo funciones patrimoniales y financieras. Fueron pues, administradores del patrimonio que la colectividad les confió, y en tal concepto, ejercieron los derechos propios a la condición de administrador con las consiguientes obligaciones emanadas de la aceptación del mandato colectivo.

"La personalidad jurídica del Gobierno local, —dice Demicheli, (1) — así como la del Estado, es un todo complejo. En determinadas materias, la capacidad de ejercicio es propia, privativa, de la Asamblea Representativa. Es el caso, por ejemplo, de la contratación de empréstitos. En otras, la capacidad pertenece exclusivamente al Concejo de Administración. Pero por regla general, la personalidad jurídica del Gobierno local, encarna en la Asamblea y en el Concejo al mismo tiempo, mediante la concurrencia de ambos órganos de autoridad. La Asamblea Representativa, en efecto, es el órgano financiero y patrimonial por excelencia del Gobierno local, dotado de amplias funciones declarativas. Al Concejo, en cambio, incumbe la ejecución y administración de los intereses locales. De aquí la necesaria intervención de ambas entidades, para la realización del gobierno de la localidad, y para la administración del patrimonio común".

Diremos, por último, que las funciones patrimoniales y financieras de los Concejos constituyeron un elemento fundamental en el desarrollo de su gestión administrativa. Como persona jurídica que eran, y titulares del patrimonio que se les había confiado, los encontramos ejerciendo esos derechos en bienes privados, —del Organo Comunal,— y sobre bienes públicos, de uso de la colectividad. Es la simple aplicación de los principios consagrados por el Código Civil y el Estatuto Municipal, sobre la materia.

Competencia en Materia de Obras Públicas

Cuestión capital, en función de la gestión administrativa local, desarrollaron los Concejos en materia de Obras Públicas, para cuyo efecto estaban facultados ampliamente, dentro de su competencia, por la Ley Orgánica de Gobiernos Locales (Arts. 19 N.° 4; 54 Nros. 37, 38, 41 y 42; Art. 56 N.° 3 y otros).

Para la realización de estas obras debemos distinguir dos cosas:

a) **El modo de ejecutarlas y**

b) **Los recursos para costearlas.**

a) **El modo de ejecutarlas** puede ser, a su vez, bajo dos formas: **directamente** por la Administración, disponiendo en este caso, los elementos necesarios, comprendiendo en ellos el material y el personal; o bien **por intermedio de empre-presas** o **particulares,** para cuyo efecto la concesión de la

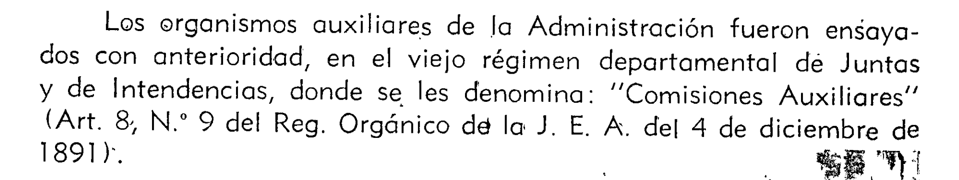
(1) Demicheli. Ob. Cit., pág. 260 y 261.

obra se hará por Licitación Pública, salvo casos excepcionales que prevé taxativamente el Art. 54 N.° 41.

b) **Los recursos para costearlas** pueden arbitrarse de diversas formas, para lo que señalamos los Arts. 19 Nos. 1 y 4 y el Art. 54 N.° 36.

ORGANIZACION DE LOS CONCEJOS AUXILIARES

Origen



Los organismos auxiliares de la Administración fueron ensayados con anterioridad, en el viejo régimen departamental de Juntas y de Intendencias, donde se les denomina: "Comisiones Auxiliares" (Art. 8, N.° 9 del Reg. Orgánico de la J. E. A. del 4 de diciembre de 1891).

Designación

Fué atribución privativa de los Concejos de Administración la de designar el concejo auxiliar y sus miembros. A su vez, fué atribución de la Asamblea Representativa la organización de los servicios y oficinas a su cargo. Prácticamente, pues, intervienen ambos órganos en la creación de éstos.

Organización

El Concejo de Administración organizaba los Concejos Auxiliares, rigiendo para ello los Arts. 54 N.° 45; 61 N.° 2 y el Art. 62. Se caracteriza esta organización por la supremacía jerárquica que ejerce el Concejo central sobre los Auxiliares.

Incompatibilidades

Para el desempeño de las funciones de concejal auxiliar existen diversas incompatibilidades que están contenidas en el Art. 58 del Estatuto.

Funcionamiento

No todos los Concejos Auxiliares funcionaron en un mismo plano de competencia, Demicheli, (1), los agrupa en 3 categorías, a saber:

(1) Ob. Cit., págs. 290 y 291.

"1.°) El Concejo Auxiliar **normal o corriente,** que ejerce las funciones previstas en el Art. 61 del Estatuto.

"2.°) El Concejo Auxiliar **dotado de atribuciones extraordinarias** por el Concejo Departamental (Art. 61, N.° 2).

"3.°) El Concejo Auxiliar **con plena jurisdicción,** dueño, por delegación de todas las facultades enumeradas en los Arts. 54 y 55 del Estatuto (Art. 62)".

Estas funciones pueden ser concedidas tanto por el Concejo de Administración, como por la Asamblea Representativa. Es este último, sin duda, el régimen máximo de funciones de los Concejos Auxiliares que quedan así asimilados en un todo a los propios Concejos de Administración".

Comentario crítico

Dice el Dr. Couture, (2): "La ley rige en la actualidad y diariamente contemplamos su funcionamiento, sus méritos y sus errores. Falta, por lo tanto, la perspectiva necesaria para hacer una crítica reposada. Los árboles no dejan ver el bosque".

"Sea como fuere, debe declararse, a título de adelanto, que la nueva constitución, en el capítulo que le atañe, se resiente de confiar demasiado a la ley y haber reservado muy poco para sí. La ley de 1919, adolece, a su vez, de un apresuramiento inusitado, emergente de la circunstancia de haber tenido que promulgar en vísperas de la elección de concejales y diputados departamentales y ya inminente su entrada en vigor. Fué debatida superficialmente, y redactada en forma fraccionada por diversos diputados, que apresuradamente unieron su labor formando el actual cuerpo legislado. Tiene capítulos textuales de la Ley de Juntas, aprobados sin discusión alguna, lo que coloca al intérprete frente a serias dificultades de interpretación".

"El régimen es avanzado, liberal y moderno. Hay organismos que a los ocho años de funcionamiento, aún no han entrado a actuar, por distintas causas y entre ellas, la de que no han penetrado aún en las costumbres. Responde a la actual orientación del régimen en los países más civilizados y deja anchas puertas abiertas a la iniciativa popular y al advenimiento en un futuro próximo, del gobierno directo del pueblo por el pueblo, contemplando los más depurados fines de la democracia. La máquina prodigiosamente montada, es, en su con-

(2) Trabajo citado: Rev. N.° 15, (Junio de 1928).

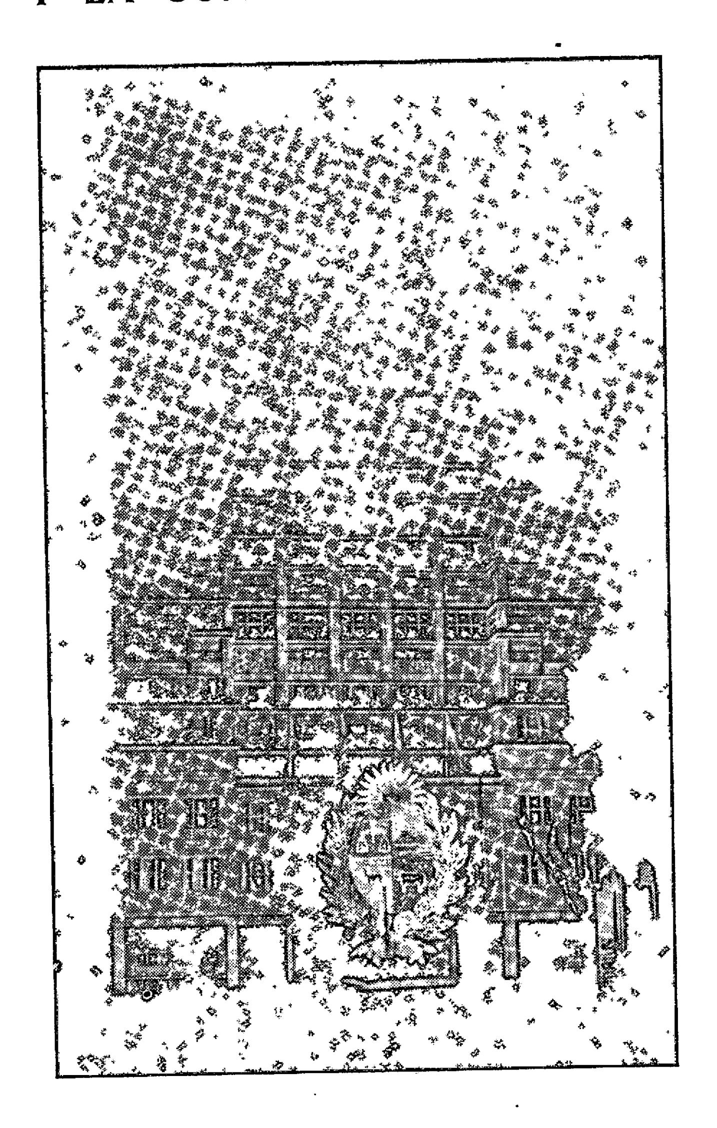
cepción teórica, un delicado engranaje llamado a ser estímulo del necesario "avatar" de los gobiernos interiores, que esperaron largo tiempo su hora propicia. Les ha llegado".

"En la realidad de las cosas... En la realidad de las cosas la concepción teórica no puede recibir aún su juicio final. Podríamos decir que los Departamentos tienen el gobierno que se merecen. Hay comunas modelos y las hay desastrosas. La ley se presta para ambos efectos. Ha servido de instrumento para encarrilar la iniciativa local y abrir horizontes amplios y promisores: pero ha servido también para crear frondosos núcleos burocráticos, de acción retardataria y estéril. Se puede pensar, en su descargo, que la política es la culpable de la prostitución del organismo y que debemos confiar en una superación del medio ético para verle dar sus verdaderos frutos".

"¡Y aquí nos asalta la duda de que la prodigiosa máquina, de prolijos engranajes, de celosos frenos y numerosos contrapesos, que tan laboriosamente han gestado constituyente y legislador, no sea de esas tan perfeccionadas que conoce la Física, que necesitan de un aire enrarecido cercano al vacío para su funcionamiento!... Si así fuera, si la máquina prolijamente montada, fuera la verdad constitucional, irreprochable de nuestro futuro, no tenemos derecho a desistir de cuantos esfuerzos sean necesarios para depurar nuestra atmósfera cultural, disminuir la presión de las pasiones populares y acercarnos a la consecución del andamiento teórico del inobjetable organismo que creemos haber hallado. Y, por hoy, sería la posición más digna y más simpática frente a estos ensayos de superación política y de sincera fe democrática".

PARTE FINAL

EL REGIMEN MUNICIPAL ACTUAL Y LA CONSTITUCION DE 1934



La Constitución de 1934

En punto histórico, el régimen municipal actual se retrotrae al antiguo, de las Intendencias.

En punto administrativo su base constitucional y organización jurídica difieren fundamentalmente.

Es así, pues, que si bien podemos hablar de retroactividad del régimen, no es menos cierto que esta denominación sufre sus correspondientes limitaciones. Nos referimos a que no se trata de una retroactividad total, en el sentido de que se haya vuelto al sistema aquél, hijo de la ley de 18 de diciembre de 1908, en toda su faz orgánica y constitucional.

No estamos frente a uno de esos casos poco comunes en la vida de los pueblos cuyos regímenes sufren completa y total retroactividad en uno u otro orden de su faz orgánica. Los preceptos constitucionales de 1934 (Sección XVI, Arts. 236 al 270), delinean la arquitectura de gobierno municipal para los Departamentos. En esta forma, encontramos los órganos funcionales del régimen democrático por excelencia: el ejecutivo representado en el **Intendente** (Art. 241 Const.) y el de contralor y legislativo en la **Junta Departamental,** (Art. 242 Const.), auxiliados por la acción de las **Juntas Locales,** (Art. 236 Const.).

Ahora bien: ¿qué diferencia existe entre el Intendente de la comuna actual, sobre la base constitucional de 1934 y el del antiguo régimen de las Intendencias, de 1908?

Una sola, pero verdadera y sustancial, demócrata por excelencia, basta para definirla: ella es la de que aquellos Intendentes eran nombrados por el Poder Ejecutivo (Arts. 2.° y 5.° de la Ley 1908) y éstos lo son por elección popular (Art. 237 de la Const. 1934).

No obstante, cabe señalar que la Constitución de 1934, si bien innova en este sentido (puesto que devuelve al pueblo la facultad de elegir su gestor administrativo), lo hace con la excepción de que este precepto regirá a partir de 1938, para cuyo efecto dice: . . . "Los Intendentes y miembros de las Juntas Departamentales para el período 1934 - 1938, serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros", etc.

Así, pues, tenemos que, desde 1934 a 1938, el régimen comunal se retrotrae al antiguo. Pero . . . ¿es retroactividad total? . . .

No: simplemente estamos en presencia de lo relativo y transitorio.

Puntualizando: vivimos un régimen comunal sobre la base orgánica de los preceptos constitucionales de 1934 que en sus 34 ar-

tículos consustancia la forma de gobierno municipal para los Departamentos.

Más, aún: si tuviéramos que comparar dicho régimen con el anterior inmediato, o sea, el de los Concejos de Administración y Asambleas Representativas, nos encontraríamos que, en lo sustancial, no ha habido sino un simple cambio de denominación respecto de los órganos representativos de la gestión municipal.

Así, pues, el **Intendente** asume la función ejecutiva del **Concejo**; la **Junta Departamental** las deliberantes y legislativas de la **Asamblea Representativa** y, finalmente, las **Juntas Locales** las de algunos de los organismos accesorios, en función descentralizadora del órgano principal.

En la actualidad, pues, estamos frente a un régimen municipal que esquematizamos así:

a) **Principio constitucional.** — Está dado por el Art. 236, que dice: "El gobierno y administración de los departamentos, con excepción de los servicios de policía, estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales."

b) **Formalidades para cada caso.** — Legislan los Arts. 237, 238, 239 y 240, que dicen: "Art. 237: Las Juntas Departamentales se compondrán de once miembros en Montevideo y de nueve en los demás departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno. La elección se hará directamente por el pueblo con las garantías que para el sufragio de establecen en la Sección III.
Art. 238: Para ser miembro de la Junta Departamental se requerirán veinticinco años cumplidos de edad, ciudadanía natural o legal con tres años cumplidos de ejercicio, y ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.
Art. 239: Los Intendentes serán elegidos directamente por el pueblo a mayoría simple de votantes, mediante el sistema del doble voto simultáneo y con las garantías que para el sufragio se establecen en la Sección III, teniéndose por triunfante al candidato de la lista más votada, del lema más votado. Durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelectos, pero por una sola vez, y en ese caso, deberán renunciar con tres meses, por lo menos, de anticipación a la fecha de la elección.
Para ser Intendente se requirarán las mismas calidades que para Senador, necesitándose, además, ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.

La ley podrá modificar el sistema de elección, por dos tercios de votos de los componentes de cada una de las Cámaras.

Art. 240: El Intendente tendrá un primer y segundo suplentes, electos conjuntamente con el titular, que deberán poseer las mismas calidades y que, en caso de vacancia temporal o definitiva, lo sustituirán con sus mismas atribuciones."

c) **Atribuciones más importantes** — 1.° PARA EL INTENDENTE: Están contenidas en el Art. 241, que dice: "Corresponde al Intendente la función ejecutiva en el Gobierno Departamental. Además de las que la Ley determina, sus atribuciones serán:

1.° Promulgar y publicar los decretos sancionados por las Juntas, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportunos para su cumplimiento;

2.° Preparar el presupuesto general de gastos y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental;

3.° Designar los miembros de las Juntas Locales con aprobación de la Junta Departamental, dada por tres quintos de votos;

4.° Nombrar los empleados de su dependencia, incluso los de las Juntas Locales, y, en caso de ineptitud, omisión o delito, destituirlos con la autorización de la Junta Departamental, que deberá expedirse dentro de los cuarenta días. De no hacerlo, la destitución se considerará ejecutoriada;

5.° Representar al Departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales, y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados".

2.° PARA LA JUNTA DEPARTAMENTAL. — Rige el Artículo 242, que dice: "La Junta Departamental tendrá funciones de contralor y legislativas en materia municipal. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Departamento y tendrá su sede en la Capital del mismo. Además de las que la ley determina serán atribuciones de las Juntas Departamentales:

1.° Destituir los miembros de las Junta Locales a propuesta del Intendente y por mayoría absoluta de votos;

2.° Dictar, a propuesta del Intendente, o por propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios;

3.° Sancionar anualmente el presupuesto del Municipio;

4.° Nombrar los empleados de sus dependencias y destituirlos en los casos de ineptitud, omisión o delito;

5.° Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para dictaminar sobre cuestiones relacionadas con las finanzas o admi-

nistración departamentales, bastando un tercio del total de votos para tener por aprobada esa resolución;

6.° Considerar las solicitudes de venia o acuerdo que el Intendente le formule;

7.° Solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales;

8.° Crear, a propuesta del Intendente, nuevas Juntas Locales."

3.° PARA LA JUNTA LOCAL. — Rigen los Arts. 246 y 247, que se transcriben:

"Art.° 246: En toda población fuera de la planta urbana de la Capital del Departamento, podrá haber una Junta Local, cuyos miembros serán designados respetando, en lo posible, la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos partidos. Su número será de cinco miembros, que tendrán las mismas calidades exigidas para ser miembro de la Junta Departamental, y deberán estar avecinados en la localidad. El Presidente ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción."

Art. 247.: La Ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo, por mayoría absoluta de votos de las dos Cámaras, ampliar las facultades de gestión de aquéllas, en las poblaciones que, sin ser capital de Departamentos, cuente más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo."

Con lo dicho, concretamos el punto, afirmando que la forma de gobierno municipal para los Departamentos, está contenida en los preceptos constitucionales de 1934, dotados de facultades similares a la generalidad de los regímenes municipales y con dos derechos fundamentales, cuales son, el de **referéndum** para anular ordenanzas con el pedido en forma de un quinto de los ciudadanos inscriptos, y el **derecho de iniciativa,** ejercitado en su caso por el quince por ciento de los ciudadanos en las condiciones exigidas en el padrón electoral.

Respecto de la jurisdicción municipal, ésta se extiende a todo el Departamento donde se desarrollan sus facultades del Intendente y la Junta Departamental, elegidos en la forma vista y con las atribuciones enumeradas.

Para el ejercicio de la gestión municipal, aparece un nuevo resorte orgánico de importancia, tal lo es el de las Juntas Locales, elegidas por el Intendente con acuerdo de las tres quintas partes de la Junta Departamental, conforme se ha dicho al tratar el artículo 241 (apartado 3.°).

Estas Juntas Locales, compuestas de cinco miembros, se extienden, a manera de vasos capilares en el gran aparato circulatorio del régimen municipal, en número de tantos como poblaciones de dos mil habitantes haya en el Departamento, que reclame la formación de dichas Juntas.

Para Montevideo, además, se han reconocido numerosas Comisiones especiales con el cometido de cooperar con las autoridades comunales en pro del mejoramiento social y edilicio de las zonas donde actúan, y cuyo enlace con el órgano superior se efectúa por intermedio de la Secretaría Especial de Comisiones de Fomento Edilicio y Social de Montevideo, de acuerdo a la reciente resolución de la Intendencia Municipal de fecha 31 de julio de 1942, la que se remite a las de setiembre 21 de 1934 y diciembre 28 de 1938.

Hemos delineado en términos generales el régimen municipal actual, dando, de paso, su origen, su fundamento constitucional, su organización, etc. y destacando que, en general, se ha operado un simple cambio de denominación frente al régimen de los Concejos de Administración y Asambleas Representativas, sin afectar mayormente su estructuración orgánica.

También hemos señalado esas modificaciones, y, conforme al carácter de este trabajo, pasamos a ocuparnos de la composición interna del mecanismo comunál, o sean las divisiones en Departamentos, Secretarías, Direcciones, etc., que constituyen a su vez los pequeños resortes administrativos del instituto, desde donde se hace funcionar el gran sistema.

FUNCIONAMIENTO INTERNO

Existe en la actualidad la siguiente estructuración, administrativamente:

1.° Para la Junta Departamental:

a) Secretaría
b) Comisiones

c) Despacho
d) Oficios y Repartidos
e) Servicios y Vigilancia

2.° Para la Intendencia Municipal:

El funcionamiento interno de este órgano se desarrolla por intermedio de sus cuatro Departamentos, denominados: del Interior, de Hacienda, de Obras y de Higiene.

De cada uno de estos Departamentos dependen diversas Direcciones, las que a su vez se dividen en Secciones.

En este orden, esquematizamos los distintos servicios que competen a los Departamentos:

A) DEPARTAMENTO DEL INTERIOR: a) Oficina de Personal; b) Inspección General; c) Oficina Jurídica; c) Escribanía del Municipio y Registro de Bienes I. de la Comuna; e) Dirección de Censo, Estadística y Registro del Estado Civil; f) Oficina de Registros; g) Museo Municipal de Bellas Artes "Juan M. Blanes"; h) Museo Histórico Municipal; i) Banda Municipal; j) Comisión Municipal de Cultura; k) Mayordomía; l). Jardín Zoológico; ll) Oficina de Bienes Muebles.

B) DEPARTAMENTO DE HACIENDA: a) Contaduría General; b) Dirección de Rentas; c) Tesorería General; d) Inspección de Hacienda; y e) Dirección de Proveeduría y Almacenes.

C) DEPARTAMENTO DE OBRAS: a) Dirección de Vialidad de Montevideo; b) Dirección de Saneamiento de Montevideo; c) Dirección de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas; d) Oficina de Contralor de Obras; e) Dirección del Plan Regulador de Montevideo; f) Dirección de Arquitectura; g) Dirección de Paseos Públicos; h) Dirección de Tránsito Público; e i) Dirección de Talleres.

D) DEPARTAMENTO DE HIGIENE: a) Dirección de Salubridad; b) Dirección de Limpieza y Usina; c) Dirección de Higiene de la Alimentación; d) Dirección de Abastecimientos y Frigoríficos; y e) Oficina de Expendios.

3.° Para las Juntas Locales:

Las Juntas Locales que funcionan actualmente en Montevideo, son:

a) De Maroñas, Manga, Toledo, Miguelete, etc.
b) De Santiago Vázquez.
c) Del Cerro, Pantanoso y Nuevo París.
d) De Colón, Sayago, Peñarol y Melilla.

Estas Juntas, consideradas administrativamente, no tienen más personal que un Secretario y un Peón de Primera, a excepción de la última d), que dispone de un Secretario, un Auxiliar de tercera y un Auxiliar de quinta categoría.

FINALIZANDO:

Y bien, realizado ya el proceso de la historia de las comunas en el mundo, conforme a las limitaciones impuestas por las bases de este certamen, y frente al fallo emitido por el H. Jurado que designara la Intendencia Municipal de Montevideo, cúmplenos expresar lo siguiente:

1.° Que, fuera de toda aquella satisfacción por el éxito logrado impera sobre nosotros el deber de agradecer a los gestores del concurso entre funcionarios y autoridades afines.

2.° Que la oportunidad que nos brindó el llamado a dirimir capacidades administrativas, nos eleva e identifica frente al modesto cuadro funcional que representamos y, mismo aún, frente a la capacitación técnica de aquellos concursantes que, sin lograr el éxito obtenido por nosotros, compartieron un honroso lugar de privilegio, pese al ejercicio de las prácticas profesionales que los identifica para competir en certámenes de esta naturaleza.

3.° Que no obstante la labor realizada, entendemos que, grandes temas y puntos de gran valer en la vida administrativa de nuestras comunas no pudieron ser encarados en este rápido bosquejo que impusieron las cláusulas limitativas del referido llamado a concurso.

Por lo que entendemos, debe llenarse este claro abierto nada menos que en la trayectoria comunal de los Concejos de Administración Local, verdaderos elementos conjugados en la difícil com prensión del carácter esencialmente democrático de las comunas. Para lo cual, conforme a nuestro ideal democrático, creemos será necesario ampliar en su oportunidad los diversos tópicos del enfoque hecho a éste, cuán importante organismo de corte verdadera y medularmente conformado al ejercicio de las diversas disciplinas del llamado Gobierno Comunal.

Para terminar, sólo nos resta esperar el fallo consciente y valedero de la crítica popular, verdadera gestora de los signos propios, reconocedores de las inquietudes anímicas en los valores intelectuales.

Los autores.

OBRAS DE CARLOS A. GALAN

"El Paraguay que yo he visto"

(En preparación)

"Ensayos" (discursos y monografías) pb. 1940.

"El Estudiante del Liceo Nacturno" (Folletín publicado en revistas 1939)

Obras de Estudio:

"La post guerra y una nueva psicología".

"Comentario crítico a la obra de Vargas Vila" (inéditas).

"Evolución Histórica y Administrativa de las Comunas". — 1er. Premio en Concurso Funcionariado Municipal 1942.

"Montevideo - Asunción (impresiones de un viaje). (En preparación).

Cuentos breves:

1.º "Yo tengo un amigo muerto".

2.º "Las piscinas de Paraguarí".

3.º "La vieja casa de mis padres".

4.º "Cruzando el Paraná".

5.º "Se hizo noche en Yuquerí".

OBRAS DE B. PREFASI TEJERIA

POESIA:

"Cantos del Olimar"

1.ª Edición 1938 — Imprenta Agraciada (agotada).

2.ª " 1945 — Domato y Mazzuchi (aumentada con nuevos poemas). (En prensa).

NOVELAS LARGAS DE MISTERIO E INTRIGA:

"Ladrones a bordo"

(Premiada en Concurso Diario "El Plata" 1938. — 30 Cap., 60 partes. — Publicada en folletines.

"Una extraña misión en Africa"

Publicada en folletines diario "El Plata". — 30 Cap., 60 partes.

CUENTOS BREVES:

Hojas dispersas.

Amor Primero.

Rebeldía de Juventud.

Venganza criolla.

OBRAS DE ESTUDIO:

"Evolución Histórica y Administrativo de las Comunas". — 1er. Premio en Concurso Funcionariado Municipal 1942.

"Derecho al nombre en la Jurisprudencia uruguaya"

(En preparación).

"Proceso Histórico de una raza indómita" (Los Charrúas).

(En preparación).

INDICE

Pág.

FE DE ERRATAS

PAG.	DONDE DICE	DEBE DECIR
7	1780	1730
7	inicie	inicio
8	1930	1730
8	omisión	Comisión
9	cual señor	cual, el señor
28	Generacón	Generación
85	págs. 17é y. 171	págs. 170 y 171
90	dispuestas	depuestas